

Universidad Autónoma de Madrid
Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Tesis doctoral
Participación ciudadana en la democracia: experiencias
contemporáneas en España y México

Directora: Dra. Elena García Guitián

Presenta: Ernesto Casas Cárdenas

Madrid, julio de 2011

Agradecimientos

Todo trabajo de investigación académica acaba siendo el fruto de un gran número de voluntades y acciones; a todas ellas quiero en este espacio manifestarles mi agradecimiento por haber contribuido a hacer tangible el trabajo al que he dedicado los últimos años de mi vida; empero, la responsabilidad de todo lo que a continuación se podrá leer es exclusivamente mía.

Quiero agradecer de manera particular a las autoridades de la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT), en especial a su Rector, el Ing. José María Leal Gutiérrez, y al equipo de la Dirección de Intercambio Académico encabezado por el MCD. Modesto Robledo, pues gracias a la beca que me otorgó la institución me fue posible cursar el programa de doctorado en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Asimismo mi plena gratitud a mis profesores de la UAM: Carmen Navarro, Ignacio Molina, Carlos Alba, José Ramón Montero y con especial reconocimiento a Rafael del Águila por su enorme capacidad intelectual y ante su lamentable deceso, pues todos ellos me compartieron sus vastos conocimientos y me asesoraron en mi proceso formativo.

Mención singular me merece la Dra. Elena García Guitián, quien además de haber sido mi profesora en el programa doctoral, dirigió en forma escrupulosa mi investigación de tesis, en cuya revisión final tuvo a bien sumar el gran talento del Dr. Fernando Vallespín Oña, a quien de igual forma le agradezco su disposición para atenderme.

Mi gratitud y estimación al Mtro. Carlos Hinojosa Cantú, Director de la Unidad Académica de Derecho y Ciencias Sociales de la UAT, que me acogió a mi regreso de España y de quien recibí el respaldo incondicional para concluir mi proceso de titulación. Gracias finalmente a todos los que en España y en mi querido México con sus comentarios, sugerencias, opiniones, asesorías y críticas enriquecieron mis conocimientos, criterios y conclusiones en torno al tema de investigación.

Ciudad Victoria, Tamaulipas, México, 07 de julio de 2011

A mis pequeñas compañeras de travesía, Mariana y Sara; a Ernesto quien siempre está presente en mí; a Rocío por su compañía y amor; a mis Padres y Hermanos en quienes existo.

Para poder realizar el principio de autonomía, será precisa la creación de un sistema colectivo de toma de decisiones, que permita una participación extensa e intensa de los ciudadanos en las cuestiones públicas...

David Held

Índice

Introducción	9
Capítulo 1. La presencia del sujeto en los referentes teóricos sobre democracia y participación ciudadana	17
1.1 En los modelos históricos de democracia	17
1.1.1 En la democracia clásica ateniense	17
1.1.1.1 Quiénes y para qué participaban	17
1.1.1.2 Las instancias de decisión	20
1.1.1.3 El método de selección como esencia de la participación	23
1.1.2 En el republicanismo renacentista	27
1.1.2.1 El antecedente del Medioevo	27
1.1.2.2 La reflexión teórica sobre participación	31
1.1.3 En la democracia liberal	38
1.1.3.1 Los fundamentos normativos	38
1.1.3.2 Gobierno representativo contra participación directa	48
1.2 En los modelos contemporáneos de democracia	57
1.2.1 En el pluralismo	57
1.2.1.1 El individuo en la acepción <i>mínima</i> de la democracia	57
1.2.1.2 El individuo en la <i>poliarquía</i>	62
1.2.2 En el modelo participativo	69
1.2.2.1 Dos vertientes en torno a la implicación de los sujetos	69
1.2.2.2 Condiciones institucionales del modelo participativo	73
1.2.2.3 El capital social en el modelo participativo	77
1.2.2.4 Independencia de los representantes frente al mandato de los representados	82
1.2.3 En el modelo deliberativo	89
1.2.3.1 El sustento normativo	89
1.2.3.2 Algunos cuestionamientos en torno a lo normativo	96
1.3 Sujetos y gobierno en la democracia <i>defectuosa</i>	104
1.3.1 En las prácticas políticas: Excluyente y de Dominios	104
1.3.2 En la variante lliberal	108
Capítulo 2. Democracia representativa y participación ciudadana a nivel nacional: España y México	115
2.1 El caso español	115
2.1.1 Los factores esenciales de la transición a la democracia	115
2.1.2 Los pactos políticos fundamentales	117
2.1.3 La competencia por el poder político	126
2.1.4 Capital social y participación ciudadana	129
2.1.5 El discurso de los partidos políticos sobre participación	134
2.1.6 Repercusiones políticas del modelo participativo	138
2.2 El caso mexicano	144
2.2.1 El régimen postrevolucionario: discurso democrático y gobierno autoritario	144

2.2.2 La democracia mexicana en calidad de <i>defectuosa</i>	149
2.2.3 La legitimidad formal del poder	152
2.2.4 El impacto del ámbito local sobre la participación	159
2.2.5 Del corporativismo a experiencias de organización independiente	163
2.2.6 El discurso de los partidos políticos sobre participación	175
2.2.7 Repercusiones en el ámbito electoral de la participación	180
Capítulo 3. Participación ciudadana en el nivel local español: la capital del Estado y el municipio de Alcobendas	185
3.1 La experiencia en Madrid bajo la democracia	185
3.1.1 El contexto durante las últimas décadas	185
3.1.2 El marco normativo para la participación en los inicios de la democracia	190
3.1.3 El Reglamento de Participación Ciudadana de 2004	195
3.1.3.1 Consejos Territoriales de los Distritos	196
3.1.3.2 Consejos Sectoriales	199
3.1.3.3 Consejo Director de la Ciudad	200
3.1.3.4 Otros instrumentos para la participación	202
3.1.4 Un primer balance desde la administración de las Juntas de Distrito	204
3.1.5 Un segundo balance desde las Juntas de Distrito	209
3.1.6 El diagnóstico de asociaciones y federaciones	211
3.1.7 Una experiencia de autogestión: el caso de Orcasitas	213
3.1.7.1 El contexto del Barrio	213
3.1.7.2 La gestación del movimiento asociativo	215
3.1.7.3 La organización vecinal alrededor de la demanda de vivienda	217
3.1.7.4 La herencia del barrio en materia de capital social	221
3.1.7.5 La última experiencia: “Activa Orcasitas”	223
3.1.8 Conclusiones preliminares	230
3.2 Alcobendas: una experiencia predominantemente institucional	234
3.2.1 El contexto del municipio	234
3.2.2 El período del gobierno monocromático	240
3.2.3 El marco normativo para la participación	245
3.2.3.1 Participación Territorial	246
3.2.3.2 Participación Sectorial	250
3.2.3.3 Participación Estratégica	252
3.2.3.4 Iniciativa y Consulta Popular	256
3.2.4 Los apoyos al movimiento asociativo	257
3.2.5 El diagnóstico de la ciudadanía	258
3.2.6 El diagnóstico de representantes sociales y políticos	262
3.2.7 Conclusiones preliminares	268
Capítulo 4. Participación ciudadana en el nivel local mexicano: la capital de la república bajo los gobiernos del PRI y del PRD	272
4.1 La experiencia en la Ciudad de México durante el gobierno	

del PRI	272
4.1.1 El gobierno municipal en la Constitución de 1917	272
4.1.2 La supresión del régimen municipal en el DF	274
4.1.3 El marco normativo para la participación hasta los años 90	276
4.1.3.1 Consejo Consultivo de la Ciudad de México	276
4.1.3.2 Juntas de Vecinos	280
4.1.3.3 Asociaciones de Residentes y Comités de Manzana	284
4.1.3.4 Iniciativa Popular y Referéndum	286
4.1.3.5 Consejos Ciudadanos	288
4.1.4 El plebiscito de 1993	297
4.1.5 Conclusiones preliminares	298
4.2 La experiencia en la Ciudad de México bajo el gobierno del PRD	300
4.2.1 Comités Vecinales	300
4.2.2 Las propuestas del segundo gobierno del PRD: Asamblea Ciudadana, Comités Ciudadanos y Consejos Ciudadanos	306
4.2.3 Un balance de funcionarios delegacionales	312
4.2.4 El diagnóstico de algunas asociaciones	318
4.2.5 Epílogo sobre la última elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos	320
4.2.6 Conclusiones preliminares	323
4.3 La organización autogestiva en la capital	327
4.3.1 La exclusión social como motor de su gestación	327
4.3.2 El crecimiento de la organización popular	331
4.3.3 La vinculación de la organización popular con los partidos políticos	335
4.3.4 La movilización popular en la construcción de ciudadanía	341
4.3.5 El otro eslabón de capital social	345
4.3.6 Conclusiones preliminares	350
Capítulo 5. Una perspectiva normativa en torno a la democracia participativa	352
5.1 Los factores contextuales en el debate sobre participación	352
5.1.1 La factibilidad del ámbito local	352
5.1.2 La informalidad en las relaciones entre los particulares y el poder público	357
5.1.3 El factor cultural en la informalidad	359
5.2 El marco estructural de las políticas de participación	363
5.2.1 Las normas legales	363
5.2.2 Los órganos institucionales	366
5.3 Los actores de la participación	370
5.3.1 Los ciudadanos	370
5.3.2 El demos asociativo	375
5.3.3 Partidos y representantes políticos	382
5.4 La calidad de la participación	387
5.4.1 La interpretación de los principios normativos	387
5.4.2 Niveles de deliberación	391
5.5 A modo de propuesta: referéndum de agenda	397

Conclusiones	402
Bibliografía	414
Anexos	430

Introducción

En forma paralela a las virtudes que han acompañado al modelo de democracia liberal, como la disposición de vías institucionales para optar frente a diferentes proyectos políticos, el establecimiento del gobierno de leyes, la instauración de foros depositarios de la soberanía para la conciliación de intereses en conflicto y, la protección de derechos civiles, políticos y sociales del individuo, entre otras; le ha sido propia una lógica de exclusión manifiesta en diferentes ámbitos particularmente en el político, donde las diversas mayorías colocadas en posición de electores han sido apartadas de las instancias en las que pequeños grupos legitimados mediante el voto y con un amplio margen de autonomía, toman las decisiones sobre el devenir social de los representados.

Inicialmente es necesario registrar entonces que el modelo de gobierno representativo, que hoy constituye el referente fundamental de lo que se entiende por democracia, fue concebido en contraposición a la idea que en la Atenas clásica se tenía de ella; en tanto el ciudadano activo en el espacio público participando directamente en los asuntos de gobierno, bajo el imperativo de salvaguardar el interés general, habría de ceder su lugar al representante político avalado a través del voto mayoritario de los electores, para asumir el mandato de integrar los órganos de gobierno y tomar las decisiones por los representados luego de un proceso de deliberación.

Asimismo, mientras en el centro de las instituciones de la democracia clásica ateniense se encontraba el ciudadano, disponiendo de procedimientos y recursos que le aseguraban una participación directa en la cosa pública, con la democracia representativa se instauró una fórmula de exclusión al distanciar al pueblo de la toma de decisiones desplazándolo al ámbito estrictamente electoral; de lo anterior se puede inferir que la redefinición de la democracia que la transformó en representación, atendió en gran medida a la misma razón por la que los demócratas griegos asociaban el método de la elección con la aristocracia o en

última instancia con la oligarquía, es decir, por sus resultados favorables a determinada clase social, particularmente a la propietaria.

En esta perspectiva de análisis cabe observar que simultáneamente al establecimiento formal de los derechos del ciudadano a organizarse, a opinar y a elegir a los representantes políticos, ha prevalecido la tendencia a privilegiar la participación directa en la esfera pública de algunos grupos sociales, diferenciados del resto de la población por atributos asociados básicamente con la riqueza material y, en menor medida, con la especialización en el trabajo gubernamental.

Bajo estas condiciones formales y *de facto* del gobierno representativo, los ciudadanos carecerían de garantías jurídicas para de manera directa hacer valer mandatos imperativos, exigir la rendición de cuentas sobre el trabajo político durante el ejercicio de la representación y, para revocar el cargo a los representantes políticos; pudiendo apelar sólo al recurso del voto para evaluar *a posterior* el desempeño de quienes actuarían en su nombre.

En consecuencia cabe advertir el exiguu valor de la sanción pública sobre la acción de representar basada en consideraciones retrospectivas, es decir, una vez concluido el mandato; ya que la elección de representantes políticos constituye en esencia un acto con miras al futuro, así como atendiendo a que ha sido regla general que éstos ejerzan su función sin apego puntual a un programa de gobierno, que pudiera garantizar una evaluación objetiva sobre la conveniencia de otorgar continuidad a determinado legislador.

Particularmente para el caso de México si bien se prohíbe la reelección inmediata de los representantes políticos, en los hechos un número considerable de ellos suele encontrar los mecanismos para permanecer ejerciendo funciones de representación, en instancias de jurisdicción diferente e incluso a través de partidos políticos ideológicamente opuestos, lo que de igual forma ha obstruido el

ejercicio de una valoración ciudadana con base en los programas de los institutos políticos y de resultados específicos.

De manera que bajo la concepción y el funcionamiento de la democracia liberal, la exclusión de amplias mayorías en la toma de decisiones ha derivado en su indefensión jurídica, de cara a los resultados insatisfactorios para ellas de la actuación de los representantes políticos; de lo cual da muestra la existencia de cada vez más grandes capitales concentrados en cada vez menos capitalistas individuales, con la pervivencia de grandes desigualdades sociales¹.

Este contexto general así como sus repercusiones adversas a la estabilidad social y a la gobernabilidad en geografías específicas, han contribuido a que en algunos casos se cuestione la legitimidad de la representación política, o incluso que se avizore una crisis de la política bajo el actual modelo de democracia (*Cf.* Franzé, 1996; Fernández, 2006); frente a lo cual se ha venido desarrollando un replanteamiento teórico y práctico sobre la presencia del sujeto en el espacio público y su implicación directa en la toma de decisiones de gobierno.

De este modo, el debate en torno a la participación ciudadana viene siendo afrontado bajo el imperativo de garantizar un grado mayor de intervención de los sujetos en la construcción de las decisiones de gobierno, al margen de lo estrictamente electoral; auspiciado tanto por diferentes autoridades bajo el objetivo esencial de disponer de mayores márgenes de gobernabilidad, como por la propia sociedad civil interesada en incidir sobre las políticas públicas para su localidad.

Desde el ámbito de la autoridad, cabe observar que por lo general las políticas de participación ciudadana han sido sustentadas en una estrategia de carácter normativo, en cuyo marco se han instituido mecanismos básicamente de carácter

¹ En ese sentido cabe observar por ejemplo la existencia en América Latina de 98 millones de indigentes que representan la suma de los habitantes de Inglaterra, Holanda, Bélgica, Austria, Finlandia y Suiza; mientras sólo los niños en pobreza de la misma región constituyen una cantidad equivalente a la población conjunta de España y Dinamarca. Estos datos y algunas de sus implicaciones sociales se pueden leer en: Orlando, 2006.

consultivo para el diálogo con los agentes sociales; en la idea de incrementar la representación de intereses, mejorar la calidad de las decisiones y fortalecer la legitimidad de salida de la representación política.

De cara a este contexto, la presente investigación tiene como objetivo general analizar el devenir de la implicación del sujeto en los asuntos de gobierno a través de los diferentes modelos de democracia que a la fecha se han cristalizado; referente teórico con base en el cual en un segundo momento se examinarán de manera empírica los casos específicos de España y México tanto a nivel nacional como local, para finalmente ensayar un planteamiento normativo en torno a la participación ciudadana compatible con el modelo liberal de democracia vigente.

A modo de introducción en el caso de España, cabe decir que la participación ciudadana ha sido precedida por un largo proceso de organización civil, gestado básicamente en el ámbito vecinal y en muchos casos desde la clandestinidad a que en su momento obligaba el régimen dictatorial; mientras bajo los gobiernos democráticos ha venido siendo impulsada de manera especial por algunos gobiernos locales, en la medida en que a través de ella han podido disponer de información puntual, satisfacer demandas específicas, incidir en el movimiento asociativo y acrecentar su legitimidad, en una perspectiva eminentemente electoral.

Mientras en el caso de México, se puede prologar que la organización civil y su incursión en el espacio público, han estado asociadas principalmente con los resultados insuficientes de la actuación de los representantes políticos para grandes capas de la población; en tanto la limitada institucionalización de los procesos para la participación ciudadana y, en su caso, la subordinación de éstos a prácticas corporativas y clientelares, han generado un alto grado de discrecionalidad en la conducción de ellos y desinterés entre los ciudadanos.

Asimismo es factible establecer que en la cotidianeidad de ambos contextos, la acción de los gobiernos sigue estando permeada en alguna medida por prácticas de corrupción², que como advertía Maquiavelo siguiendo a la tradición humanista, se inicia con la exclusión de la participación ciudadana; bajo esta constante cabe observar que en los dos escenarios se han generado condiciones que han orillado a que algunas formas de movilización popular transiten al margen de las vías institucionales, particularmente la ineficacia e ineficiencia de las instancias creadas *ex profeso*, así como la posibilidad de apelar a procesos informales para interactuar con las diferentes autoridades, en detrimento de la representación de intereses diversos, de la transparencia, la legalidad, la rendición de cuentas y de la construcción de una cultura cívica.

Sobre esta base se establece como hipótesis general de investigación, una tendencia histórica a favorecer la participación directa en el ámbito público de algún sector de la población circunscrito al concepto de ciudadanía, que bajo el modelo liberal de democracia se ha intensificado, particularmente a través del mecanismo de selección de los representantes políticos, quienes se han agrupado en calidad de élites políticas; prevaleciendo en el seno de éstas la idea de que la participación ciudadana constituye una competencia innecesaria, en tanto limita la autonomía y capacidad de decisión de los elegidos para ejercer el mandato.

En este sentido para ambos casos de estudio y con independencia del partido de origen, es factible inferir la existencia de un grado de escepticismo desde la esfera de la representación política sobre la puesta en marcha de instrumentos que garanticen la implicación directa y efectiva de los sujetos en la toma de decisiones, dado que a pesar de los procesos de alternancia en los diferentes niveles de gobierno entre los institutos numéricamente más importantes, la esencia de esta constante no se ha modificado, no obstante los empeños particulares que a nivel local se han venido cristalizando.

² Entendida como la ausencia de virtud, de equilibrio, de igualdad cívica (Cf. Águila y Chaparro, 2006, p. 229).

En la misma tesitura es dable señalar que en general y por encima de los diferentes mecanismos puestos en marcha, en los dos contextos nacionales la política de participación ciudadana ha constituido más una propuesta programática que una realidad, es decir, que ha sido dotada esencialmente de un valor simbólico bajo una lógica instrumental ajena a una concepción republicana contemporánea, dada la precariedad de mecanismos institucionales que aseguren una deliberación en igualdad de condiciones para los participantes, pública, inclusiva, periódica y vinculante con la toma de decisiones.

Finalmente, observando los procesos de fragmentación y de minimización a que sistemáticamente ha sido sometida la deliberación ciudadana en la democracia representativa, se puede deducir que el tránsito hacia un estadio donde la deliberación ocupe el papel central en la vida cívica de la población, dependerá en gran medida de que este proceso se vaya materializando desde el ámbito local y en diversas esferas de acción colectiva; lo que simultáneamente podrá contribuir a que la alternancia en el poder político no implique en esencia la rotación de élites poco representativas de la diversidad social, distantes de los intereses de amplias capas de la población y, renuentes a la rendición de cuentas del trabajo político durante el mandato.

En cuanto a los aspectos teórico metodológicos se advierte la intención de inscribir a esta investigación en la perspectiva de la teoría política con las implicaciones normativas que ello implica; asimismo, que atendiendo a las particularidades de cada caso de estudio en cuanto a la evolución de la participación ciudadana, la temporalidad del análisis empírico abarcará de la segunda década del siglo XX al año 2007, en aras de extraer los elementos específicos de los dos contextos con base en el mayor número de variables posibles, que permitan establecer conclusiones en alguna medida generalizables a ambos.

Por otra parte, si bien en un primer momento las unidades de análisis serán abordadas desde el ámbito nacional, se habrá de profundizar después en el estudio empírico a nivel local, con el propósito de contrastar experiencias donde la organización civil ha sido en general receptiva a la lógica y a los mecanismos institucionales respectivos, frente a otras donde en determinadas circunstancias la movilización popular en alguna medida los ha desdeñado.

La adopción de este criterio metodológico explica que en el caso de España se haya decidido enfocar la atención a nivel local en la zona metropolitana de Madrid, donde el desarrollo de la participación ciudadana ha respondido a las dos lógicas que se pretende contrastar. Por ende, se seleccionó a la capital del Estado como centro neurálgico, pues además de poder observar ahí ejercicios formales de participación, ha sido el marco de diversos procesos de organización social de tipo autogestivo, como los experimentados en el barrio de Orcasitas que en su oportunidad se analizarán y, por otra parte se escogió al municipio de Alcobendas, en calidad de referente fundamental de impulso a la implicación de los residentes en asuntos públicos desde la administración local.

Siguiendo la misma lógica, para el caso de México se priorizó a la capital de la república, donde el movimiento asociativo ha desarrollado ambas pautas particularmente la segunda, además de que ha sido escenario de la implementación de diversos mecanismos institucionales para la participación ciudadana, mismos que serán analizados en dos periodos: bajo los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), conformados indistintamente por designación presidencial y, bajo las administraciones del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que vienen ocupando por mandato ciudadano desde la primera elección directa del Jefe de Gobierno en 1997 a la fecha.

Considerando que dichos mecanismos han sido previstos para la Ciudad de México en su conjunto y, que ninguna de las delegaciones políticas en que está dividida se ha distinguido por darles especial impulso y continuidad, se decidió

abordarlos de manera general; finalmente, se analizará el devenir de la movilización popular independiente, así como el avance del asociacionismo de tipo asistencial que en las últimas décadas ha venido incrementando su presencia en el territorio.

Es necesario manifestar que para el caso del Distrito Federal gran parte del movimiento asociativo y de las autoridades delegacionales, se mostraron apáticas para atender las solicitudes de información que en reiteradas ocasiones les fueron presentadas vía encuestas electrónicas; mientras la exploración en el ámbito local español permitió obtener información cualitativa amplia, a través de una investigación participante³ durante tres años en el municipio de Alcobendas, de entrevistas en profundidad a actores sociales y políticos, así como de diversas fuentes secundarias.

De tal forma que las anteriores circunstancias impidieron que la riqueza de la información cuantitativa y cualitativa, así como su manejo pudieran ser rigurosamente iguales en ambos casos de estudio; no obstante, las limitaciones referidas fueron subsanadas en gran medida con información cualitativa de fuentes indirectas.

Por último y dado el interés de inscribir a la presente investigación en la perspectiva de la teoría política, se anticipa que al momento de analizar los fundamentos de cada régimen político y su devenir en materia de participación ciudadana, además de registrar los discursos de justificación respectivos y de contextualizarlos, se hará una apelación a principios normativos que por definición son irreductibles a referencias factuales y a datos cuantificables; bajo el convencimiento de que sin una apelación al deber ser de la cosa pública, se corre el riesgo de caer en un pragmatismo utilitarista que poco aporta al entendimiento del fenómeno de estudio.

³ Técnica de investigación donde el investigador interviene directamente en los espacios y en los procesos desarrollados por los actores que se analizan; empero, sin influir en la acción y en las determinaciones de éstos (Cf. Rojas, 1988).

Capítulo 1. La presencia del sujeto en los referentes teóricos sobre democracia y participación ciudadana

1. 1 En los modelos históricos de democracia

1.1.1 En la democracia clásica ateniense

1.1.1.1 Quiénes y para qué participaban

La democracia en Atenas, como otras formas de gobierno registradas a lo largo de la historia, fue resultado de circunstancias históricas concretas, de discusiones entre apologistas y detractores, de crisis económicas y luchas sociales verificadas desde el siglo VIII y a lo largo del VII antes de nuestra era en casi todas las ciudades de la región; diferendos ideológicos y conflictos bélicos entre poseedores y demandantes que solían derivar en guerras civiles, tras las cuales se abrían paso endebles tiranías que en breve eran desafiadas mediante otras luchas populares.

De este proceso propio de aquellas ciudades griegas que abarcaría poco más de dos siglos, se derivaría el establecimiento de una forma de gobierno denominada como democracia, cuyas instituciones fueron evolucionando hasta que a principios del siglo V esta forma de ejercicio del poder prácticamente se había implantado en toda la región, -salvo la limitada realeza que por un tiempo perduraría en Esparta-, de modo que durante toda la época clásica no se le pondría en tela de juicio a excepción de algunas crisis efímeras (Romilly, 1977, pp. 13 y ss.).

Al amparo de este referente político Atenas fue en aquella centuria la Ciudad-Estado dominante en la región, escenario donde paralelamente fue creciendo el poder de algunas comunidades de pequeños propietarios y agricultores, producto tanto del patrimonio económico que éstas acumularían como de diferentes concesiones que fueron recibiendo del gobierno, a fin de preservar algún grado de equilibrio político.

Asimismo, fue un contexto caracterizado por el aumento poblacional, por un comercio terrestre y marítimo cada vez más intenso, así como por la expansión de

la esclavitud en ramas como la minería, la agricultura y la artesanía; factores que por un lado contribuirían a poner en evidencia los límites entre ciudadanos y esclavos e inmigrantes; es decir, entre los residentes que gozaban de libertades y derechos frente al resto de la población que permanecía ajena a dicha condición, mientras por otra parte aportarían las bases para el auge de actividades cívicas que hicieron posible el florecimiento de una civilización propiamente urbana.

De esta forma se puede establecer que Atenas destacó en el desarrollo cívico de una parte de su población, no obstante que este fenómeno se extendería a otras ciudades de la civilización griega, cuya base residiría en la presencia de un conjunto de ciudadanos con derechos y obligaciones; idea destacada por Held (2002, p. 31) en el sentido de que el sustento de un modo de vida democrático, fue la consolidación de una ciudadanía económica y militarmente independiente que convivía en comunidades relativamente pequeñas.

Bajo esta línea de interpretación es dable señalar que la convivencia política democrática entre los ciudadanos griegos, habría de estar mediada por el desarrollo de diversos hechos históricos y factores específicos, como la evolución de la *polis* hacia la *isonomía*⁴, la presencia de ciudadanos libres identificados con este valor, su disposición para involucrarse en los asuntos públicos, la existencia de contextos relativamente compactos con escasa complejidad social, así como la vinculación del proceso en su conjunto con las guerras expansionistas bajo una lógica imperial (Cf. Águila, 1998, p.25).

Empero, cabe insistir en que el concepto de ciudadanía⁵ en la democracia ateniense, estaba reservado para el hombre libre que tenía el derecho y la obligación de tomar parte activa en los asuntos del Estado (Platón, 1982), idea que implicaba concebir como vida productiva a la que tenía lugar en el seno de la

⁴ Entendida esencialmente como igualdad de los ciudadanos ante la ley y su derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, Cf. Águila, 1998.

⁵ Las implicaciones sociales, políticas y jurídicas de este concepto han ido cambiando a lo largo de la historia, por lo que en cada capítulo se irá especificando su denotación.

polis donde se reunía el pueblo para debatir y aplicar la ley; concepción que se puede encontrar en la Oración Fúnebre del general y político ateniense Pericles, quien advertía: "...somos los únicos que consideramos no hombre pacífico sino inútil al que nada participa en la cosa pública" (Citado en Held, 2002, p. 33).

Por otra parte, a esta forma de organización política le fueron subyacentes ideales o principios de justificación, como la igualdad política entre los ciudadanos, la libertad de éstos para participar en los asuntos del Estado, el predominio de la ley y la justicia; en tanto los objetivos de esta convivencia política confluían en convertir al *demos* en el poder soberano, en la autoridad suprema que se ocuparía de los asuntos legislativos y judiciales, así como en la adopción del gobierno por mayoría, de lo cual se desprende la idea de que la ciudadanía en su conjunto constituía el poder soberano en Atenas (Hansen, 1991; Held, 2002).

Si bien en principio es factible argumentar que en la democracia ateniense todos los ciudadanos ostentaban el mismo valor numérico por encima de méritos personales, pues en ello residía la justicia de la idea sobre el poder soberano de la muchedumbre, es decir, del gobierno por mayoría que criticaban Platón y Aristóteles; es importante observar que la cristalización de los ideales y objetivos referidos, dependía de manera fundamental de la acción del sujeto en la esfera pública haciendo uso de la palabra, en tanto a través de ella exponía argumentos racionales que le permitían influir y persuadir a sus pares (Aparicio, 1993).

Asimismo, cabe precisar que a cada ideal político le fue propia una práctica específica, de modo que la igualdad se traducía en el privilegio de los ciudadanos a recibir un trato similar ante la ley, lo que presuponía asimilar a la conducta pública de los ciudadanos como necesaria y convenientemente sujeta a las normas que garantizaban derechos y obligaciones por igual.

Mientras el ejercicio de la libertad cobraba relevancia en tanto se ejercía de manera activa, particularmente para intervenir en el debate y en la toma de

decisiones sobre los asuntos del Estado; en el entendido de que su concepción estaba lejos de las nociones de no interferencia y privacidad que serían inherentes al pensamiento liberal, además de que el divorcio entre esferas pública y privada no cobraba aún relevancia.

De acuerdo con Aristóteles (1970, Libro VIII), quien sería uno de los principales detractores de la democracia clásica ateniense, la libertad en Grecia implicaba la posibilidad para el ciudadano de ser gobernado y gobernar por turnos, donde por encima de privilegios en función de méritos y cualidades personales, lo esencial residía en la garantía de igualdad de los ciudadanos; se trataba entonces de una libertad fundada en la igualdad numérica de los ciudadanos, libertad que básicamente servía al sujeto para cumplir su rol cívico en la *polis*.

En lo referente a los otros dos valores cabe observar que el respeto a la ley guardaba también una estrecha relación con la idea de justicia, pues ambas eran fundamentales para conservar el equilibrio social en la ciudad, bajo la lógica de que todos los ciudadanos pudieran desarrollar sus capacidades y habilidades a favor del bien común en el marco de los preceptos contenidos en la ley, cuyo cumplimiento era vigilado por los propios ciudadanos reunidos en asamblea; de esta manera, la percepción de la justicia estaba orientada por el objetivo de hacer posible el desarrollo y afianzamiento del ciudadano circunscrito a la ley.

1.1.1.2 Las instancias de decisión

Si bien al modelo ateniense le fueron propios los atributos antes descritos, habría que añadir también que se caracterizó por ser ampliamente restrictivo y en esencia patriarcal, ya que el conjunto de ciudadanos que por ende ostentaba el derecho a participar era muy reducido, concretamente se limitaba a los varones mayores de 20 años quienes ejercían ese derecho sin depender de intermediarios, mientras las mujeres no tenían derechos políticos y los civiles de que disponían eran escasos.

El resto de la población, mayoritariamente esclavos e inmigrantes, permanecía marginada de los asuntos del Estado; de modo que el número restringido de la población que formaba parte de la categoría de ciudadanos frente al número mayoritario de excluidos en la Atenas de aquellos años, aporta un elemento central para entender la estrecha relación que existió entre la evolución del orden político hacia la democracia y la existencia de la esclavitud (Cf. Hansen, 1991).

Poseer esclavos permitía a los ciudadanos atenienses disponer de tiempo para implicarse en actividades administrativas, en el servicio militar, la formulación de leyes, la impartición de justicia, las ceremonias religiosas, los juegos y en las festividades, todas las cuales tocaban los diferentes ámbitos de la vida social; sin que por otro lado gran parte de los demás residentes pudieran participar en ellas.

En lo referente a las instancias públicas para la toma de decisiones en Atenas, cabe destacar en primer término que el pueblo gobernaba directamente a través de tres instituciones esenciales y cuyas funciones las vinculaban: la Asamblea del Pueblo -*ekklesia*-, el Consejo -*boule*- y los Tribunales Populares -*dikasteria*- (Cf. Águila, 1998; Aparicio, 1993; Farrar, 1988; Hansen, 1991).

La ciudadanía reunida en Asamblea constituía el órgano soberano fundamental, que solía tener un quórum de alrededor de 6,000 de un total de treinta mil ciudadanos en el siglo IV, reunidos alrededor de 40 veces al año; a pesar de que en su seno se buscaba tomar las decisiones por unanimidad en la creencia de que de esta manera se procuraba mejor el interés común, se permitía que asuntos polémicos pudieran decidirse por la vía de la mayoría luego de una votación a mano alzada.

Todos los asuntos importantes para la ciudad eran debatidos y decididos en dicha instancia, sobresaliendo los temas de la guerra o la paz, la gestión de los magistrados, los diferendos de orden político que comprometían la seguridad del

Estado, la ratificación de leyes y decretos, así como conceder el derecho de ciudadanía (Romilly, 1977, p. 19).

La principal magistratura fue el Consejo de los Quinientos⁶ que asumía la responsabilidad de preparar las deliberaciones y proponer decisiones a la Asamblea; en sus labores era auxiliado de manera sustancial por el Comité de los Cincuenta formado por rotación de los miembros del Consejo, quienes desempeñaban el cargo por una décima parte del mandato anual, con un presidente a la cabeza que ocupaba el puesto sólo por un día.

Las funciones judiciales no escapaban de las atribuciones del pueblo en Atenas, quien las ejercía en los Tribunales Populares; al igual que los miembros del Consejo los jueces y jurados eran nombrados por sorteo para un año, teniendo el derecho de participar todos los ciudadanos de más de treinta años que voluntariamente se presentaran ante la sala de los Tribunales el día que éstos celebraban sesión.

Entre las atribuciones de los Tribunales estaba la de llevar a cabo las investigaciones preliminares sobre los magistrados antes de que éstos accedieran al cargo, así como conocer la rendición de cuentas de cada uno al dejar la responsabilidad; no obstante, dos facultades de los Tribunales fueron de extraordinaria relevancia para su consolidación: a) los juicios políticos, mediante los cuales se examinaban denuncias dirigidas contra magistrados acusados de mala administración o por delitos políticos, y las denuncias contra cualquier ciudadano; b) las acciones penales por ilegalidad que tenían el efecto de supeditar las decisiones de la Asamblea al control de ellos. Estas dos actividades aportaban una función básica al gobierno.

⁶ Cuyos integrantes procedían de los 139 distritos o *demos*: cada una de las 10 tribus aportaban 50 consejeros mayores de 30 años, seleccionados primero al azar para integrar una lista de la cual eran extraídos por sorteo los candidatos de cada *demo* hasta obtener el número de consejeros requeridos, para un periodo de un año sin posibilidad de reelección y con un salario.

1.1.1.3 El método de selección como esencia de la participación

En la democracia ateniense se utilizaron varios procedimientos de selección para ocupar los cargos públicos, como la rotación, el sorteo, el sorteo por grupos y la propia elección directa e indirecta, con el propósito de apartarse de la política autocrática y de clientela, así como de la proclividad a escoger entre élites con que desde entonces se asociaba al método de la elección (Manin, 1998; Held, 2002).

De estos métodos de selección se habría de derivar un tipo de representación del ciudadano, quien veía en uno de sus pares a alguien que lo representaba como miembro del Consejo, como magistrado o en los Tribunales; no obstante, se debe precisar que este tipo de representación no constituyó en modo alguno una figura similar a la representación política, que se habría de adoptar en el marco del pensamiento liberal muchos siglos después.

De hecho para autores como Pitkin (1985), el concepto de la representación política utilizado específicamente para referir a una persona que representa a otras, es en esencia un concepto moderno pues incluso los griegos de aquella época carecían de una palabra similar; no obstante que los romanos disponían del término *representare* pero que tenía otros usos lingüísticos.

Siguiendo a Pitkin, el uso de la palabra representación en el sentido dicho comenzó en el latín en los siglos XIII y XIV y más tarde en el inglés, pero ni el concepto ni las instituciones a las cuales era aplicado tenían que ver con elecciones o democracia representativa; de ahí que la cuestión fundamental con este término, al igual que con otros propios de la ciencia política, estribe más que en expresar el significado gramaticalmente correcto, en referir las connotaciones que puede tener su aplicación en cada contexto específico.

De tal forma que si bien en la democracia clásica se podría inferir la existencia de un tipo de representación en la figura de los cargos seleccionados, existieron claras diferencias con el modelo liberal de la representación política; siendo

necesario insistir en que los fenómenos políticos a los que se hace referencia fueron reflejo de dos formas de pensamiento radicalmente divergentes, producto de contextos y de aspiraciones del mismo modo disímiles.

Asimismo se pueden registrar otras diferencias básicas, como que en Atenas no existían distinciones ni privilegios entre quienes ocupaban algún cargo y los demás ciudadanos, elemento que permite observar la concepción de la justicia ya referido, en tanto quienes gobernaban sabían que en breve volverían a ser gobernados; por otra parte, el cargo obtenido por sorteo no podía ser ocupado dos veces por el mismo individuo, salvo los puestos relacionados con el Ejército, de hecho la obligación de rendir cuentas antes de acceder a un nuevo cargo impedía que una persona ejerciera de magistrado por dos años consecutivos.

En el mismo tenor, los cargos estaban sujetos permanentemente al control de la Asamblea y quedaban supeditados a dicha evaluación al término del cargo, de la cual se podían derivar sanciones puntuales; finalmente, los seleccionados percibían siempre una única remuneración económica por trabajo desempeñado, cuyo monto era de conocimiento público (Hansen, 1991).

No obstante habría que enfatizar como la distinción esencial entre ambos modelos el método a través del cual eran cubiertos los cargos de gobierno, pues como se ha dicho mientras en Atenas se puso el énfasis en el sorteo y en la rotación entre otros procedimientos, que hicieron posible una gran circulación de ciudadanos en los diferentes cargos de responsabilidad política, en la democracia liberal el signo de distinción ha sido el uso de la elección como método único; lo cual no exime a ambos modelos de haber incurrido en la práctica de seleccionar entre un número reducido de sujetos.

Centrando la atención en Atenas, cabe observar que las magistraturas que exigían capacidades especiales y las que determinaban el destino de la ciudad, como la conducción de la guerra y la gestión de las finanzas, se ocupaban a través del

método de la elección, de tal manera que estos cargos de carácter electivo los ocupaban los políticos más influyentes y las personalidades con mayor experiencia en la materia; en consecuencia se puede inferir que a lo largo de la historia de la democracia ateniense, existió una estrecha correlación entre el ejercicio de cargos electivos y la pertenencia a élites políticas y sociales.

Empero, además de que desde la Grecia clásica ya se asociaba al método del sorteo con la democracia y a la elección con la aristocracia (Cf. Aristóteles, 1970; Manin, 1998), es importante reparar en que la incorporación del sorteo en la cultura política ateniense dio expresión a una serie de valores propios de esta democracia, particularmente la rotación en el cargo constituyó la fuente principal de legitimidad de la autoridad, en tanto garantizaba que cualquier ciudadano que voluntariamente lo deseara y se postulara, tuviera la misma probabilidad que sus pares de poder ejercer una responsabilidad político administrativa.

De igual forma, a través del sorteo y de la rotación se eludía la profesionalización en el cargo a la cual se asociaba con la posibilidad de obstaculizar la participación de cualquier ciudadano en los asuntos públicos; específicamente la selección de jueces mediante el sorteo y la ausencia de profesionales en los Tribunales, tenían como fin garantizar que las voces de los expertos no pesaran más que las del resto de los ciudadanos. Finalmente, otro valor fundamental que se protegió en la cultura política griega, fue el derecho de todo ciudadano a hacer uso de la palabra en la Asamblea de manera responsable; este principio conocido como *isegoria* junto con la libertad de expresión configuraron el sentido de la *isonomia*, de la igualdad en la democracia ateniense (Águila, 1998, p.28).

No obstante, esta práctica democrática habría de ser vista con desconfianza por pensadores como Sócrates, Platón y Aristóteles, cuyas ideas con un claro perfil excluyente⁷ justificaban con el aforismo de que sólo los hombres poseedores de

⁷ Dicha exclusión implicaba la apología del dominio que debía ejercer una minoría sobre la mayoría en razón básicamente de determinadas aptitudes ligadas al saber. Idea que en alguna medida habrían

conocimientos debían asumir la tarea de gobierno; en ese sentido, para Platón la virtud devenía del conocimiento por lo que sólo el hombre virtuoso armado con las herramientas del conocimiento podía mirar por el bienestar general, de ahí su tesis del filósofo rey sustentada en la convicción de que los problemas del mundo se resolverían cuando los filósofos gobernarán, armonizando la acción humana bajo la luz de la sabiduría.

En contraparte a la manera virtuosa como concebían a la competencia política de los gobernantes, estos filósofos observaban que en la democracia ateniense no se podía establecer la existencia de un liderazgo *correcto* o de excelencia, en tanto allí el liderazgo dependía más del favor popular que del conocimiento y, en consecuencia, su actividad estaba determinada por la popularidad y la aceptación de los conciudadanos, con relativa independencia de su obligación de mirar por el bienestar general (Águila, 1998, p.22; Held, 2002, p. 48).

Si bien es cierto que la participación de los ciudadanos en la vida política ateniense, distaba de estar supeditada a los méritos derivados de la posesión de conocimientos específicos, para los objetivos de esta investigación es conveniente ponderar el hecho de que la mayoría de los ciudadanos se implicaba de manera intensa en los asuntos del Estado, constante que era favorecida por el método a través del cual se ocupaban los cargos político administrativos; asimismo, cabe registrar que a decir de los sofistas, esta implicación se logró desarrollar a través de la educación de los ciudadanos en la virtud cívica (Cf. Romilly, 1997), aunque como se ha dicho el número de ciudadanos fuera relativamente reducido y excluyente.

Estos factores conformarían los pilares fundamentales que dieron estabilidad y firmeza a la democracia en Atenas; sin embargo, es conveniente reiterar que dicha

de desarrollar muchos siglos después autores como Pareto, Mosca y Michels, alrededor del concepto de élite, conectado ahora con la posesión de ciertos atributos y de recursos materiales; cuyo análisis se puede encontrar directamente en las obras de los autores citados o en artículos como el de Morán (2002).

solidez estuvo sustentada también en los triunfos comerciales y de conquista; de modo que el fracaso en estos ámbitos habría de contribuir de manera importante a la decadencia de la Ciudad-Estado ateniense.

En suma, es menester conservar como los grandes pilares del modelo griego de democracia: el poder soberano de la Asamblea donde imperaba la intervención directa del ciudadano, los cargos públicos seleccionados por sorteo y rotativos, así como los jurados populares donde se administraba e impartía justicia; características que resultan incompatibles con el gobierno representativo ideado al amparo del bagaje teórico liberal que en su momento se analizará.

A modo de introducción al republicanismo renacentista que se habrá de abordar en el apartado siguiente, es factible recuperar la idea de Madison en torno a la diferencia fundamental entre la forma de gobierno adoptada en las repúblicas modernas y la democracia clásica, que en el caso de aquellas residiría en la *absoluta exclusión del pueblo en su calidad de colectivo de cualquier participación en el gobierno*, más que en la *absoluta exclusión de los representantes del pueblo en la administración del Estado* en el caso de la griega (cursivas hechas en la cita de Manin, 1998, p.12), aunque con las salvedades comentadas alrededor del concepto de la representación política que se seguirán desarrollando en este capítulo.

1.1.2 En el republicanismo renacentista

1.1.2.1 El antecedente del Medioevo

Continuando el orden cronológico del análisis sobre la participación del ciudadano en las principales tradiciones occidentales de pensamiento político, es pertinente aludir al Medioevo a pesar de que durante este periodo no se generó una discusión importante en torno a los temas centrales que aquí se abordan, con el propósito esencial de ponderar la recuperación que se hizo en el seno del cristianismo de algunos valores de la tradición humanista clásica, específicamente de la idea de igualdad ante la ley, aunque durante la Edad Media la ley del hombre cedería la supremacía a la de Dios.

La recuperación de valores socialmente compartidos contribuye a explicar la implantación que habría de conseguir el cristianismo tras largos años de persecuciones, hasta alcanzar la amplia autoridad moral y política fundada en la superioridad del poder religioso sobre el secular, que lograría ejercer e imponer durante su largo predominio medieval en alianza con el poder monárquico (Salazar, 1984, pp. 59-68).

Bajo este dominio de orden teocrático ejercido durante el largo Medioevo, la concepción clásica en torno a que el ciudadano encontraba su realización plena a través de la implicación directa en los asuntos del Estado, habría de ser sustituida por la creencia en que la mejor opción para el hombre común era permanecer pasivo y supeditado a los designios divinos, los cuales englobaban la máxima sabiduría moral, ética y política; cuya interpretación terrenal recaía de manera exclusiva en la jerarquía católica que por tanto centralizaba la responsabilidad de aplicarla y garantizar su continuidad.

De tal forma, la búsqueda de la comunión con Dios a través de la observancia de su doctrina, sintetizó la labor teológica y pastoral de la iglesia católica, tesis fundamental plasmada en la obra de Agustín de Hipona (2007); por ende, la interpretación de la voluntad divina y su solapamiento con el poder secular habrían de ocupar el centro de la endeble reflexión política en la Europa occidental de aquella época, marcada por luchas y treguas intermitentes entre ambos poderes, pero sin que el grueso de la población ocupara un papel determinante en tales controversias.

Con la gestación de nuevos poderes locales desafiantes de la monarquía católica, de lo cual en su momento daría cuenta la propia Reforma Protestante en los albores del Renacimiento, se pondría en tela de juicio la visión unívoca de la fe cristiana, al tiempo que se sentarían bases para el desarrollo de una nueva

regulación de la vida política, en la que paulatinamente el ciudadano volvería a desempeñar un papel importante.

En este sentido es importante recuperar lo sucedido entre finales del siglo XI y principios del XIII en algunos reinos, principados y ducados del norte de Italia, donde se habrían de desarrollar algunas formas innovadoras de administración local fundamentalmente para asuntos judiciales, ante la inestabilidad generada por la efervescencia de diferentes intereses y facciones (Cf. Black, 1996; Manin, 1998; Held, 2002).

Siguiendo una constante histórica de orden republicano, en ciudades como Florencia, Venecia, Padua, Pisa, Milán y Siena tuvo verificativo una forma de autoridad que desembocaría en consejos de gobierno conocidos como *podestà*, electos y con atribuciones en materias ejecutiva y judicial; de los cuales se derivaría un tipo de representación de los ciudadanos ante quienes los funcionarios electos adquirirían algún grado de responsabilidad política, pero sin que tampoco aquí se pueda hablar aún de un precedente directo de la representación política que se implantaría en el marco del pensamiento liberal.

Los *podestà* eran electos por los miembros del Gran Consejo de Gobierno⁸, ocupando sus cargos durante tiempo limitado con responsabilidad ante éste y, como se ha dicho, en última instancia ante los propios ciudadanos en quienes se hacía residir el poder soberano, en tanto los funcionarios electos eran asimilados sólo como administradores de justicia, cuya tarea esencial consistía en asegurar el cumplimiento de las leyes promulgadas por la propia comunidad a favor del bienestar general.

A pesar del papel protagónico de la comunidad bajo esta forma de autoridad, es importante observar en primer lugar la concepción antidemocrática que la

⁸ Autoridad soberana integrada hasta por 600 miembros seleccionados por lo general mediante sorteo entre los ciudadanos, quienes delegaban en aquellos un poder específico, citado en Held, 2002, p. 59.

caracterizó, es decir, su inclinación al gobierno popular electivo opuesto al gobierno democrático (Rivero, 1998, p.62), en ese sentido, cabe registrar en segundo lugar que al igual que en Atenas y en Roma prevaleció un carácter restrictivo de la participación política circunscrita a los ciudadanos, estatus que correspondía exclusivamente a los varones nacidos o residentes habituales en la ciudad, con propiedades inmobiliarias sujetas a pago de impuestos, finalmente se debe considerar que en muchos casos los *podestà* eran electos sólo entre los miembros de la nobleza.

De acuerdo con los objetivos de esta investigación, interesa destacar que en el debate generado a la luz de los hechos referidos, estaría presente el interés por la participación política del ciudadano como condición esencial para garantizar la libertad personal; participación que habría de materializarse a través de diferentes formas incluida la elección de cónsules, quienes de igual forma asumirían un tipo de representación del ciudadano.

Si bien la participación política del *demos* en la democracia clásica ateniense fue más intensa a la desarrollada en estas ciudades italianas, o mejor aún diferente dadas las particularidades de cada contexto y las discrepancias entre el pensamiento republicano y el que orientó a la democracia clásica, los cambios políticos que se desencadenaron en la región a lo largo de más de un siglo, constituyeron un desafío a la idea teocrática medieval de que los temas de gobierno debían mirarse como ámbitos exclusivos de la realeza y la jerarquía católica y, por ende, impropios de las personas comunes.

Por otra parte, si bien como se dijo estas prácticas políticas afines al republicanismo tuvieron más un carácter aristocrático o nobiliario, siglos después habrían de conformar una fuente de inspiración para el pensamiento democrático moderno, en torno a la viabilidad del autogobierno del pueblo, la soberanía popular y los derechos políticos del ciudadano, variables que se analizarán a continuación.

1.1.2.2 La reflexión teórica sobre participación

Adentrarse en la discusión teórica en torno a la participación del ciudadano en los asuntos del Estado que tuvo lugar durante el Renacimiento, implica tener presente el vocabulario republicano heredado por el pensamiento clásico, particularmente la aportación de Aristóteles en cuanto a conceptos como ciudadanía, pluralidad, conflicto, juicio político, cultura cívica, bien común, imperio de la ley, gobierno mixto (Cf. Aristóteles, 1970; Dahl, 1992; Águila, 1998).

De igual forma se deben tomar en cuenta los hechos ya referidos sobre la historia clásica grecolatina que debieron trascender hasta aquella época, en especial las similitudes entre la Atenas democrática y la Roma republicana sobre la participación del ciudadano en el espacio público, el respeto e igualdad ante la ley y, la ponderación de los asuntos del Estado frente a los intereses individuales como una expresión de virtud cívica.

No obstante, en la reflexión renacentista habrían de estar presentes también las diferencias significativas entre ambas formas de organización política, empezando por el propio discurso crítico y alternativo del republicanismo antiguo sobre la democracia clásica (Cf. Rivero, 1998); y por otra parte en materia de actores principales, pues mientras en Atenas se registró la intensa participación ciudadana reseñada, en Roma las élites más o menos cohesionadas dominaron la esfera política, con base en lo cual se le ha caracterizado como una oligarquía o mejor aún como una timocracia, dado que la influencia política y la participación pública de los ciudadanos estaban condicionadas por la riqueza material (Manin, 1998, p.63; Held, 2002, p. 53).

En este sentido habría que subrayar que en Roma el pueblo elegía a los miembros de las magistraturas, pero en los hechos estaba impedido para incorporarse a estos cuerpos que concentraban el poder de iniciativa, pues un ciudadano podía acceder a ellas únicamente si su riqueza y posición social aumentaban de manera

considerable de acuerdo con los datos del censo, lo que se tradujo en una precaria movilidad social y política entre generaciones.

Vistas estas similitudes y diferencias básicas entre ambas formas de convivencia política, autores del renacimiento afines a la tradición republicana habrían de encontrar inspiración en el discurso republicano clásico y de manera especial en la república romana, asimilada como ejemplo de gobierno estable bajo el predominio de la ley, donde se vinculaba a la libertad del ciudadano con la acción a favor del bien común, con la justicia, con el poder militar y con la grandeza de la república (Rivero, 1998).

Sin pretender establecer la uniformidad de ideas entre los pensadores republicanos del Renacimiento, la participación política del ciudadano constituye la constante en sus reflexiones, entendida como la condición esencial para el ejercicio de la libertad, para la justicia y para el desarrollo de las personas; de tal manera que este elemento habría de ocupar un papel relevante bien como valor intrínseco a la vida virtuosa de los ciudadanos, al estilo del pensamiento clásico griego o, en una visión más instrumental, como el medio para la protección de los objetivos e intereses de los ciudadanos y del propio Estado, al modo de la Roma republicana.

De manera que a la recuperación de textos grecolatinos clásicos por parte de los pensadores renacentistas, le fue subyacente la idea de que la libertad de los ciudadanos se experimentaba sólo a través de la acción en el espacio público y en la asociación con los demás (Águila, 2006, p.132); por lo cual entre ellos estaría presente el interés de construir una justificación teórica que reconociera una autoridad secular en manos de los ciudadanos, opuesta al predominio papal y al poder monárquico.

En ese sentido comenzarían a madurar planteamientos en torno a que las leyes debían ser obra del pueblo o de la mayor parte de éste, el cual podía articular su

voluntad mediante la instauración de una asamblea general bajo el control de un gobierno de carácter electivo, bajo la lógica de que las leyes serían respetadas de manera puntual por todos los ciudadanos si recíprocamente se las imponían (Cf. Marsilio de Padua, 1988).

Es importante observar que para Marsilio de Padua el mejor gobierno era el que se derivaba del método electivo, empero puntualizaba que los gobernantes debían ser considerados sólo como *delegados*, es decir, como legisladores de modo relativo y durante un período específico de acuerdo con la autoridad del legislador principal y, que el conjunto de los ciudadanos debía tener la facultad de destituirles si dejaban de perseguir el interés general.

A pesar de que lo anterior constituía un planteamiento innovador para la época en que fue escrito (hacia 1324), cabe puntualizar que en la idea de este autor el orden seguía siendo de carácter medieval, por ende, no estaba sustentado por iguales, pues la participación de los ciudadanos en la vida de la ciudad era vista como el resultado del respeto a los respectivos rangos; el pueblo no era asimilado como la suma de sujetos iguales e indiferenciados, sino una multitud compuesta de partes diferentes y ordenada en consecuencia (Cf. Costa, 2005, p.19).

Persistían por tanto grandes excepciones en el concepto de ciudadanía, pues siguiendo la tradición clásica de vincular a ésta con el actor en la vida pública, se excluía a niños, mujeres, esclavos y extranjeros, bajo el argumento de inspiración romana de que el gobierno debía recaer en las manos de quienes tuvieran intereses consolidados en la ciudad basados en la propiedad material.

Al amparo de esta excepción que habría de prevalecer por siglos, aunque ella misma constituiría la justificación esencial de múltiples luchas a favor de la ampliación del *demos* participante, evolucionaría la reflexión en torno a la necesidad de recuperar el protagonismo del ciudadano en la vida pública, como la forma más efectiva para la conservación de la libertad individual y colectiva, así

como sobre el imperativo de conseguir el equilibrio entre los poderes del Estado y los del ciudadano.

Bajo estas premisas los planteamientos de Maquiavelo ocuparían un espacio medular en la reflexión renacentista, al advertir que donde existía la igualdad no se podía establecer un principado, mientras donde no la había no se podía constituir una república, por lo cual optaba por una forma de gobierno en cuyo equilibrio pudiera encontrar acomodo la justicia, teniendo en mente a la forma mixta como la habían concebido Aristóteles (1970), Polibio (1981, libro VI) y Cicerón (1984). En *Los Discursos* (2000, p. 38) el florentino planteaba: "...los legisladores prudentes eligen un tipo de gobierno que participe de todas, pues así cada poder controla a los otros y en una misma ciudad se mezclan el principado, la aristocracia y el gobierno popular..."

Sin que se pueda establecer aún una referencia a la división de poderes en el interior de un gobierno unitario, ni al gobierno representativo que como se ha insistido vería la luz en el marco del liberalismo, en esta concepción sobre el gobierno mixto estaba presente la idea de una sociedad concreta, la Roma republicana en la cual las partes antagónicas podían promover sus intereses individuales y colectivos.

Interesa destacar aquí la recuperación que hizo Maquiavelo de la política como el elemento constitutivo de la vida en sociedad, la que servía para dar orden al mundo; es decir, entendida como el medio idóneo para obtener, utilizar y mantener el poder, en tanto consideraba que la virtud del hombre se alcanzaba mediante su participación en los asuntos públicos a favor del bien común, la cual debía ser cultivada fundamentalmente a través de la religión y de las leyes.

Empero, por encima de cuestiones morales o teológicas, la religión desempeñaba un papel relevante atendiendo a sus posibilidades de uso con fines políticos, en otras palabras, vista como un elemento imprescindible para mantener la

obediencia civil y facilitar cualquier empresa incluida la guerra; de ahí el aforismo de que los hombres sabios recurrían a Dios para respaldar sus opiniones y acciones (Maquiavelo, 2000, p. 69), a pesar de que fustigaba a la iglesia romana culpándola de las divisiones y los enconos entre la población.

En cuanto a las leyes éstas no se justificaban atendiendo a planteamientos universales abstractos, sino únicamente a partir de sus posibilidades de implementación y por su contribución a la libertad política, de tal forma que al concebir a las leyes que se hacían a favor de la libertad como el resultado de la desunión original entre los espíritus de los grandes y los del pueblo, Maquiavelo ponía de relieve que no era la armonía y el acuerdo previo, sino el conflicto y el antagonismo inherentes a toda sociedad los que establecían las condiciones para la generación de dichas leyes y, por ende, para la salud de las repúblicas.

Estas ideas constituyeron una visión moderna de la historia, donde el desorden no el orden, el conflicto y no la paz impuesta por el poder divino, eran las condiciones intrínsecas a la lucha por la libertad; asimismo, al reconocer y destacar la existencia del conflicto, Maquiavelo ponderaba la necesidad de su contención mediante su arbitrio por vías donde el pueblo pudiera desfogar su ambición, en referencia a lo que había hecho la Roma republicana con la instauración de los Tribunos.

De tal forma que con las precisiones y diferencias ya anotadas, a las reflexiones tanto de Marsilio de Padua como de Maquiavelo les fue inherente un interés por la participación del pueblo en los asuntos del Estado, como garantía de la libertad del ciudadano y de ponderación del interés general sobre el individual; perspectiva republicana en la que se habría de inscribir dos siglos después Jean Jacques Rousseau, enaltecendo la forma de gobierno en la que la asamblea popular desempeñaba un papel central.

Interesa observar aquí como para Rousseau las diversas formas de gobierno debían su origen a las diferencias, es decir, a las desigualdades entre los particulares en el momento de su instauración; mientras el contrato social entre el pueblo y los gobernantes electos por él, constituía el instrumento a través del cual ambas partes se obligaban a la observancia de las leyes, que justamente representaban los vínculos de dicha unión (Cf. Salazar, 1984, pp. 239-255).

De lo anterior se derivaría la idea fundamental sobre el poder soberano, que apartado de la visión absolutista de Hobbes, ahora se hacía residir en la voluntad general, indivisible e inalienable de todos los miembros del cuerpo social; autogobierno que debía materializarse a través de las leyes provenientes de la acción de esa voluntad general. De lo anterior se desprendían las reservas del ginebrino acerca del gobierno representativo, gestado tras la revolución inglesa del siglo XVII.

En la tesis de Rousseau el poder legislativo era entonces la expresión del poder soberano, que requería de la acción de otro poder que ejecutara bajo mandato imperativo las leyes elaboradas por él; no obstante, a su idea de soberanía añadía dos grandes salvedades que arrojaban luz sobre su concepción de la representación del pueblo: a) la salvaguarda del súbdito a disponer de su libertad y de sus propiedades y; b) que la soberanía no podía ser propiamente representada en tanto no podía ser enajenada. Por lo cual sentenciaba: “los diputados del pueblo no son ni pueden ser sus representantes, no son más que sus delegados, no pueden concluir nada definitivamente, toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado es nula, no es una ley...” (Rousseau, 1973, p. 98).

Dado que reconocía que las opiniones acerca del bien común podían ser discrepantes entre los miembros de la unión, aceptaba la posibilidad del gobierno de la mayoría, sin dejar de resaltar que el pueblo sólo sería soberano si participaba activa y directamente en la articulación de la voluntad general; de ahí la importante vinculación que Rousseau establecía entre libertad y participación,

propia de la tradición republicana clásica, de la que derivaba la instauración de una sociedad participativa en la que los gobernados debían ser gobernantes, pues este orden político permitiría que los asuntos del Estado estuvieran integrados en los asuntos de los ciudadanos.

En alguna medida como reflejo de su entorno social preindustrial y a pesar de sus concepciones evidentemente modernas, Rousseau habría de optar por la forma de gobierno aristocrática a la manera platónica aunque electiva; en tanto consideraba que en esta forma de gobierno se podía hacer un uso político de las diferencias de talentos y méritos, bajo la lógica de que el orden mejor y más natural era aquel donde los más sabios gobernaban a la multitud.

Asimismo, siguiendo la constante de la exclusión social que se ha venido refiriendo, de sus planteamientos sobre la implicación del ciudadano en los asuntos del Estado excluía a las mujeres y a los pobres, que al carecer de propiedades materiales en los hechos estaban subordinados a los que sí los poseían y, por ende, éstos eran quienes debían implicarse en la toma de decisiones sobre el bienestar general.

Lo anterior no obsta para destacar que las tesis de Rousseau habrían de influir a los intelectuales de las revoluciones norteamericana y francesa, y que serían recuperadas en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, a la cual le fue subyacente la idea sobre la inexorable implicación de los ciudadanos en los asuntos del Estado, objetivo que en gran medida seguiría guiando la reflexión teórica durante el liberalismo, bajo los principios esenciales de que:

- ✓ Los hombres nacen y viven libres y tienen los mismos derechos;
- ✓ El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre y;
- ✓ La ley es la expresión de la voluntad popular (Cf. Salazar, 1984, p. 255).

1.1.3 En la democracia liberal

1.1.3.1 Los fundamentos normativos

El liberalismo gestado en un contexto político que acogió la reflexión sobre la necesidad de ensanchar el número de sujetos que debía participar en la toma de decisiones de gobierno, tuvo como objetivo fundamental preservar un ámbito privado frente a la injerencia del Estado y de la iglesia; de tal manera que desde sus inicios el concepto fue utilizado para referir la defensa de valores como la libertad de elección, el uso público de la razón y la tolerancia, frente a la tiranía, el absolutismo y la imposición religiosa, respectivamente.

En este marco, la tesis en torno al ejercicio del poder por consentimiento de los individuos ocuparía un lugar relevante en el pensamiento moderno, que tuvo en el movimiento religioso de la Reforma Protestante uno de sus antecedentes más significativos, cuyos impulsores, Martín Lutero y Juan Calvino, habrían de propugnar por el reconocimiento para el individuo de asumirse como dueño de su destino e interpretar directamente la voluntad divina.

Empero, el antecedente más significativo del pensamiento liberal sería la aportación de Thomas Hobbes en contra de la tiranía y su planteamiento sobre la legalidad del poder sustentado en presupuestos individualistas, es decir, la justificación que hizo del poder político a partir de un acto de voluntad racional e individual, bajo el presupuesto de que la sociedad política no tenía un origen natural sino que era resultado de la decisión de cada persona de unirse con las demás para constituir a una nueva personalidad civil.

De tal manera que en la teoría sobre el contrato social, Hobbes establecía que el individuo debía obediencia sólo a un Estado creado fundamentalmente para la salvaguarda de la paz social, un Estado concebido como: “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común, el titular

de esta persona se denomina soberano y se dice que tiene poder soberano...” (Hobbes, 1984, p.141).

Interesado en legitimar la intervención del poder en la regulación de la vida social dado el contexto de guerra civil que le tocó encarar, así como en preservar una esfera libre de tal interferencia a través de la cual la vida civil pudiera discurrir, Hobbes inclinaba la balanza a favor del poder del Estado frente al del individuo; no obstante, enfatizaba el factor del consentimiento para establecer un contrato o pacto entre individuos libres e iguales.

Cabría puntualizar que bajo el referido contexto de guerra civil, Hobbes centraba su atención en las obligaciones de los súbditos ante el pacto por consentimiento más que en los derechos que pudieran adquirir éstos con dicha unión, pues todo hombre que establecía el pacto debía autorizar las acciones y juicios del representante como si fuesen suyos (Hobbes, 1984, p.133).

Lo anterior implicaba asumir que los hombres seleccionaban libremente al soberano que los representaba y que cada uno consideraría como propio y se reconocería como autor de cualquier cosa que hiciera o promoviera éste; para el autor inglés este acuerdo se sintetizaba en que cada individuo, al igual que sus pares, autorizaban y transferían a ese hombre o asamblea de hombres su derecho de autogobernarse, con la condición de que todos transfirieran su respectivo derecho y autorizaran los actos de la misma manera.

Enfocado el planteamiento sobre la constitución del poder de esa manera, permitía al autor establecer que la preservación del bien común, es decir, la ponderación de lo público por encima de lo privado, requería que el poder se depositara en una sola mano, centralizándolo en la figura del monarca o de la asamblea; pues señalaba que en contraste los gobiernos electivos como la aristocracia y la democracia solían privilegiar los intereses y las ambiciones personales o de grupos.

Bajo esta tesis la representación política se inclinaba a favor de la unidad del soberano, situando todos los derechos a disposición de éste amparado en la posibilidad de una autorización sin límites, quien así aparecía como absolutamente libre para actuar en nombre de los representados; aseveración que era complementada con la idea de que el soberano no era propiamente un pactante, sino sólo el beneficiario del contrato establecido por los súbditos de manera voluntaria.

Con base en el planteamiento anterior, la percepción de Hobbes sobre la representación política ha sido calificada como incompleta (*Cf.* Pitkin, 1985, p. 35), en tanto un soberano a quien se le confería un poder absoluto y a perpetuidad, sin la obligación de consultar los deseos de los súbditos y sin deberes para con ellos que en efecto pudieran ser exigidos, se ubicaba aún lejos de lo que habría de asimilarse como representación política o gobierno representativo.

No obstante, interesa resaltar aquí la idea de la instauración del gobierno como resultado de la voluntad y el acuerdo entre hombres libres e iguales, pues básicamente alrededor de ella giraría la reflexión liberal sobre la representación política, inscrita en la defensa de los derechos fundamentales de la persona a la vida, a la libertad y a la propiedad en una acepción amplia.

Asimismo, es menester registrar el interés creciente de los pensadores liberales en acotar los fines del gobierno y restringir sus poderes efectivos a fin de evitar potenciales excesos; por lo cual irían cobrando relevancia las consideraciones sobre el sometimiento de los poderes públicos a la ley, así como el establecimiento de una división de poderes, es decir, de competencias de gobierno, lo que en conjunto constituiría la base de lo que hoy entendemos como Estado de derecho.

Inscrito en esa perspectiva, John Locke, uno de los primeros pensadores liberales, habría de concebir las facultades del Estado de una manera mucho más acotada, por lo que sus ideas sobre la distribución de las tareas de gobierno en diferentes poderes estarían orientadas a obstruir la inclinación del ser humano a concentrar y aferrarse al poder; por ende, previó la existencia de un poder Ejecutivo encargado de ejecutar las leyes elaboradas por el Legislativo, a los cuales unía el Federativo como un tercer poder responsable de las cuestiones de la guerra, de construir alianzas y de llevar las negociaciones políticas (Locke, 1969).

En este contexto se habría de gestar una concepción de la libertad en sentido *negativo* (Cf. Berlin, 1988), es decir, como el disfrute de un ámbito de autonomía libre de interferencias externas, en el que cada individuo debía ser libre para autodeterminarse; no obstante, el teórico inglés reconocía que la libertad del hombre debía quedar sometida a un poder civil, lo que implicaba acomodarla a una regla común para cuantos formaran parte de la sociedad en su conjunto, dictada por el poder Legislativo electo por el pueblo que así consentía ese poder.

Cabe resaltar entonces el viraje en cuanto al depositario de la soberanía, pues para Locke el poder Legislativo era invariablemente el más importante ya que se sustentaba en la voluntad de la mayoría; este hecho justificaba la existencia del gobierno encargado de garantizar la subsistencia de los derechos ya existentes en el estado de naturaleza, como él lo concebía.

De tal forma que la fuente de legitimidad del poder descansaría ahora en el consentimiento de una pluralidad de hombres libres, vistos como el origen de toda sociedad política, idea que Locke compartiría con los teóricos del derecho natural; empero, el pensador inglés mostraba ciertas reservas hacia las facultades de la soberanía colectiva, reconociendo al Legislativo sólo la función de salvaguardar los derechos del hombre, en cuya labor debía carecer de autoridad e iniciativa propias pues sólo las tenía por delegación (Cf. Salazar, 1984, p. 218).

Por otra parte, siguiendo la hipótesis de esta investigación en torno a la preeminencia histórica de un sector de la sociedad al momento de tomar parte en los asuntos del Estado, cabe registrar que si bien las tesis de Locke estaban dirigidas contra el poder absolutista, se orientarían también a derribar los obstáculos al libre desarrollo de la burguesía que venía acrecentando su poder económico; de ahí que el autor desdeñara la idea de la riqueza fundada en la propiedad de la tierra, raíz del feudalismo, afirmando que la mayor riqueza residía en el trabajo humano (Locke, 1969).

Asimismo, se debe observar que en las bases aportadas por Locke al pensamiento liberal sobre los derechos fundamentales del individuo, la soberanía popular y la regla del gobierno por mayoría, no quedarían contemplados aún elementos fundamentales del modelo democrático representativo hoy vigente, como la vigencia de los derechos políticos con independencia de la clase, el sexo, la raza y el credo de las personas; la competencia electoral y; los partidos políticos.

Si bien el tema de los derechos políticos habría de ser abordado en el seno del constitucionalismo, cuyos autores repararon en la necesidad de disponer de un marco legal que garantizara esos derechos, habrían de persistir las reservas sobre la implicación directa de los ciudadanos en los asuntos de gobierno, en gran medida al amparo del planteamiento sobre la imposibilidad de que en los estados territorialmente grandes, todos los hombres libres que lo desearan pudieran autogobernarse, es decir, desempeñar directamente las funciones inherentes al ahora enaltecido poder Legislativo, ante lo cual el pueblo debía optar por realizar dicha labor mediante representantes.

Fue así que en la reflexión política empírica se habría de ir afianzando la figura de la representación del ciudadano en los espacios para la toma de decisiones de gobierno; marco en el que Montesquieu se empeñaría en la determinación de un diseño institucional que permitiera vincular los intereses de los diferentes grupos,

salvaguardando para la sociedad un grado de libertad, entendida como el derecho a hacer lo que la ley establecía.

En alguna medida mirando el antecedente del gobierno mixto y teniendo en perspectiva a la monarquía constitucional inglesa, empeñada entonces en establecer frenos y contrapesos entre los poderes, el pensador francés postulaba que el Estado debía organizar la representación de los intereses de todos los grupos, de manera especial de los económicamente más fuertes, en la idea de disponer de poderes que se contuvieran mutuamente, para lo cual distinguió de manera más puntual que Locke una división entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, modelo que influiría a los independentistas norteamericanos y que trasciende hasta ahora.

En este nuevo diseño institucional, el poder Legislativo debía quedar dividido en dos cámaras habilitadas para representar tanto los intereses de la nobleza hereditaria como los del pueblo, elegidas periódicamente y que servirían de depositarias de la voluntad del electorado, o mejor dicho, sensibles a los intereses de sus electores pero no directamente responsables ante ellos (*Cf. Held, 2002, p. 95*).

Salvo que como en el pensamiento de Locke, el estatus de ciudadano arrastraría limitaciones puntuales, reservado una vez más para los varones adultos con propiedades materiales; esta visión excluyente era justificada con el argumento de que existían personas distinguidas por su nacimiento, riqueza u honores, cuyos atributos les conferían el derecho de asumir el control sobre el pueblo dado el carácter licencioso de éste, específicamente sobre aquellos que bajo su condición de trabajadores sin riqueza se encontraban en situación tan inferior como para tener voluntad propia (*Montesquieu, 1985, p. 146*).

De modo que las bases teóricas establecidas en torno a los derechos fundamentales del ciudadano y su consentimiento del poder como fuente de

legitimidad, habrían de ser enriquecidas con dos criterios básicos del pensamiento liberal: que la libertad del individuo debía preservarse como un imperativo de toda sociedad y, que toda acción de gobierno debía procurar la felicidad del mayor número posible de personas (Cf. respectivamente Immanuel Kant, 1978; John Stuart Mill, 1985).

Cabe observar aquí el abandono de consideraciones históricas o antropológicas para dotar de contenido a los derechos individuales, dando paso a la racionalidad como la categoría que justificaba la igualdad de todas las personas concebidas como libres y racionales; en este sentido para Kant la razón era la fuente esencial del poder, por lo que el espacio público era ante todo el escenario propicio para su uso, para la ordenación jurídica y para la ilustración (Kant, 1978).

En Kant las relaciones de coacción recíproca entre los individuos a través del derecho procedían del uso de la razón práctica, por lo cual vinculaba la existencia del Estado con la garantía del derecho y a su vez la concepción de aquél ajustada a los principios jurídicos, mediante los cuales se debía salvaguardar para los individuos la libertad en cuanto personas, la igualdad en tanto súbditos ante la ley y, la autonomía en calidad de ciudadanos llamados a convertirse en legisladores (Colomer, 2002).

Para efectos de registrar la conducta social que debía observar el sujeto en este planteamiento racionalista, interesa subrayar el imperativo categórico kantiano referente a la universalidad de la legislación ética, que implicaba el cumplimiento de ésta por individuos que entendían y asumían que su conducta merecería un trato recíprocamente igualitario al que exhibieran a los demás; en ese sentido Kant deducía el concepto de justicia de la libertad, justicia que debía prevalecer sobre cualesquiera que fueran las contingencias en la vida social.

De modo que la libertad individual y la correspondiente autonomía moral de las personas habrían de ser objeto de una amplia fundamentación teórica, cuyos

promotores postularían que la única parte de la conducta humana por la que un individuo debía ser responsable ante la sociedad, era aquella que afectaba a las demás personas, de lo cual se derivaría la idea de que la individualidad debía ser concebida como una categoría social reconocida mediante el derecho (Mill, 1979).

En esta nueva concepción del individuo en la vida social desempeñaría un papel fundamental la idea sobre una reforma educativa, que permitiera desarrollar las potencialidades de las personas y que propiciara una igualdad de oportunidades, con la que Mill estructuraba el círculo virtuoso que podía garantizar una vida feliz para el mayor número posible de individuos; empero, una vez más se registraría la constante histórica de preservar para un determinado sector social el control sobre el gobierno, pues el filósofo inglés consideraba que la responsabilidad del mandato debía quedar a cargo de los más educados, frente al peligro que observaba en el dominio de la esfera pública por parte de la muchedumbre y de los mediocres (Mill, 1985).

Se puede establecer entonces que desde sus inicios, al pensamiento liberal le fue inherente el planteamiento de que los individuos debían gozar de libertad para conseguir sus objetivos particulares, fundamentalmente en cuanto a inclinaciones religiosas, actividad económica y opiniones políticas; individuos que debían ser concebidos como iguales en tanto racionales, con una vida social regida por la ley a través de la cual se debían garantizar los derechos fundamentales a la vida, a la libertad y a la propiedad, como se ha señalado.

Asimismo, habría que reiterar que en el pensamiento liberal seguiría presente la idea de considerar como protagonistas de la actividad política a los hombres, preferentemente a los propietarios, en tanto las nuevas libertades aludían en primer lugar a los miembros de las nuevas clases medias que engrosaban a la naciente burguesía, beneficiaria de la economía de mercado altamente competitiva que ya desde entonces se afianzaba en el mundo occidental (Held, 2002, p. 95).

En el mismo sentido, el bagaje teórico liberal habría de abrigar la tesis sobre el gobierno de leyes emanadas de la voluntad popular, como la fuente de legitimidad política del Estado moderno, cuyo adjetivo de derecho que inicialmente significó el sometimiento de la autoridad a la ley, fue abarcando tanto la división de poderes como la garantía de la libertad de los ciudadano y de su participación en la vida política.

No obstante, bajo el argumento de pretender asegurar la autonomía de los individuos mediante la ley, el Estado de derecho liberal no sólo regularía la relación de la autoridad con los gobernados sino la totalidad de la vida social; de ahí el intento normativo de que tanto la garantía positiva de participación en igualdad de condiciones, como los derechos fundamentales del individuo discurrieran por el cauce de su carácter negativo, es decir, mediante el rechazo a la injerencia del Estado en el ámbito privado.

En ese tenor para Habermas las garantías democráticas de participación y las liberales de libertad estaban conectadas en cuanto a su estatus de derechos negativamente garantizados; pero dado el dominio que paulatinamente venía imponiendo la burguesía sobre los dos espacios, el intento por desligarlos se conseguiría sólo cuando el carácter ficticio del orden social burgués fuera conscientemente explicitado (Habermas, 2002, p. 249).

De tal forma que la legitimidad política del Estado liberal se haría descansar en el consentimiento individual, en la autorización libre de cada sujeto como la califica Pitkin (1985); cuya voluntad debía expresarse a través de la elección de los representantes políticos, quienes asumían así la responsabilidad del mandato, quedando dicha responsabilidad sujeta a la evaluación de los representados mediante una nueva elección.

Particularmente sobre el método para la conformación de la representación política, resulta pertinente retomar la tesis de que en el pensamiento de quienes adoptaron a la elección, habría mediado el deseo por privilegiar un modelo que favoreciera los intereses de determinados grupos y sectores sociales, dado que las consecuencias de ese método no desconocían (Cf. Manin, 1998).

Siguiendo la reflexión de Manin, no obstante que en términos normativos el republicanismo florentino aludido habría abogado tanto por la igualdad del ciudadano ante la ley como por su libre acceso a los cargos públicos, la vida política en la Florencia del renacimiento aportaría evidencias de la asociación que prevalecía entre el método de la elección con el gobierno aristocrático y del sorteo con el gobierno popular.

Como evidencia de ese republicanismo excluyente cabe referir a Francesco Guicciardini, miembro de una de las familias con mayor arraigo y prestigio en la Florencia de aquellos años, quien habría jerarquizado el republicanismo aristocrático y la elección de la manera siguiente: mientras el primero debía procurarse sin limitaciones, la segunda debía perseguirse con determinados límites, ya que el destino de la ciudad no debía dejarse en manos de todos los elegibles (Manin, 1998, p. 82); esta defensa del método de la elección ponía en evidencia el interés por asegurar que los magistrados pudieran ser seleccionados previamente como elegibles, desdeñando la posibilidad de que la certificación de aptitud derivara de la voluntad propia como en la tradición ateniense.

Dada la influencia del republicanismo florentino sobre el pensamiento republicano de teóricos y políticos de los siglos XVII y XVIII en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, se puede inferir el conocimiento de éstos sobre la naturaleza aristocrática del método de la elección y, por ende, su conciencia de que no era idea exclusiva de la cultura política griega; no obstante, es conveniente considerar que en dicha decisión habría influido el propio contexto de la época, caracterizado por el

crecimiento de las ciudades, del comercio y de la población, en consecuencia, por la diversificación de los intereses en disputa y de la complejidad de las mismas.

Cabe recapitular sobre el planteamiento político liberal, el viraje del ciudadano actuando directamente en los asuntos de gobierno, propio de la Grecia clásica y seguido por la tradición republicana, aunque con las limitaciones ya señaladas, hacia la figura del representante político sustituto de aquél; donde si bien el individuo sería considerado apto para discernir sobre diferentes asuntos públicos y privados, se le habría de mirar como insolvente para autogobernarse.

En ese sentido es importante advertir que la igualdad política surgida al amparo de la tesis liberal y materializada en el gobierno representativo, quedaría circunscrita *de facto* a la igualdad para consentir el poder, quedando en un segundo plano la garantía de igualdad de oportunidades para ocupar un espacio en las instancias de gobierno (Manin, 1998, p.118).

1.1.3.2 Gobierno representativo contra participación directa

Como se puede inferir de lo analizado en el subcapítulo anterior, el pensamiento liberal aportaría las bases teóricas para las reglas de convivencia política en las democracias modernas, en tanto sus planteamientos esenciales girarían en torno a la vigencia del Estado de derecho y, por ende, a los derechos inherentes al ciudadano, a la separación de poderes y, a la supremacía de la ley y la igualdad ante ella para todos (Held, 2002, p. 95; Vallespín, 2003, p. 53).

Bajo estas grandes directrices, cabe advertir que una vez superada la organización social basada en estamentos que condicionaba la convivencia política en las ciudades, desde sus orígenes el modelo de la representación política ha estado inmerso en el tema de la representación de intereses divergentes; empero, para algunos autores la instauración del gobierno representativo, particularmente en los Estados Unidos de Norteamérica, si bien pretendía consolidar una aristocracia que combinara la riqueza material con la

virtud republicana, tuvo como objetivo fundamental sostener a una oligarquía propietaria con el apoyo electoral de la multitud (Cf. Wood, 2000; Fernández, 2006).

En este marco es dable señalar que a la idea federalista de organizar la representación de grupos, de sectores y específicamente de las denominadas facciones, sobre las cuales ponía particular atención James Madison, le era implícito el propósito de controlarlas a fin de mantener un equilibrio y un orden social, en un contexto marcado por la multiplicación de intereses en pugna (Held, 2002, p. 112).

Madison, uno de los principales ideólogos del gobierno representativo en los Estados Unidos, concebía a la facción como “un número de ciudadanos que siendo una mayoría o una minoría del total, se unen y actúan movidos por algún impulso común de pasión o de interés, contrario a los derechos de los demás ciudadanos o al interés permanente y agregado de la comunidad” (citado en Pitkin, 1985, p.214); idea que ponía de manifiesto el carácter negativo que les atribuía y ante lo cual postulaba que, la nueva Constitución que instituía al gobierno representativo y a la federación, estaría bien ordenada siempre y cuando abriera una perspectiva diferente para la cura de los males que aquéllas representaban.

Esta lectura negativa de las facciones estaba conectada con la asociación que constituyentes norteamericanos como Madison, Hamilton y Jay hacían entre ellas y las legislaturas estatales, atentas a la voluntad de los ciudadanos que solían reunirse con periodicidad; asambleas populares y por extensión legislaturas locales cuya apertura a la participación directa de las mayorías en la discusión de asuntos públicos, era juzgada por aquéllos como un instrumento de opresión sobre las minorías cultas propietarias, a lo cual se sumaba la presunción también de aire republicano de que dichas mayorías no estaban capacitadas por sí mismas para tomar decisiones razonadas y razonables en torno al interés general (Cf. Fernández, 2006, p.12).

No obstante la ambigüedad de la aseveración de Madison (1966) de que dichas facciones eran movidas por impulsos de pasión contrarios al interés permanente y agregado de la comunidad, en sus tesis sobre el diseño de una organización política en la que se pudieran mezclar y autorregular los intereses en pugna, tenía presente un gobierno que contuviera y equilibrara dichos intereses, sujeto al juicio ciudadano a través del derecho de elección de los representantes políticos, es decir, de la evaluación ciudadana *a posteriori* sobre la acción de representar.

Para los citados legisladores, la representación política implicaba entonces la delegación del mandato a un pequeño número de ciudadanos electos periódicamente por un extenso cuerpo electoral, quienes actuarían como *fiduciarios* de los electores, emitiendo juicios y tomando decisiones de manera autónoma aunque teniendo presentes los intereses de los representados; enunciado al que se oponía la idea ya planteada por autores como Rousseau, en torno a la incapacidad efectiva del representante para conocer y atender los intereses de todos los ciudadanos.

A la idea de la democracia representativa impulsada a finales del siglo XVIII tanto en Estados Unidos de Norteamérica como en Europa occidental, que como se ha dicho implicaba diferencias esenciales e incluso contraposiciones con el modelo clásico griego, le sería propia también la convicción de que los electores optarían por un pequeño grupo entre los más competentes para la tarea de gobierno; discernimiento al cual contribuiría el hecho de que en una república poblacional y territorialmente extensa, la inherente diversidad social generaría un grado tal de fragmentación que impediría la excesiva acumulación de poder en algún grupo, abriendo simultáneamente el abanico de opciones políticas para conformar el selecto cuerpo representativo (Held, 2002, p. 114).

Era pues evidente que en la concepción del gobierno representativo el ciudadano común era relegado al papel de elector, siendo reemplazado por el representante

político que debía actuar básicamente en el ámbito de la deliberación parlamentaria, teniendo como obligación principal la de favorecer la libertad del ciudadano a fin de que éste pudiera ocuparse en satisfacer sus intereses particulares, de acuerdo con las reglas de la competencia económica y del libre intercambio.

Bajo esta interpretación, la democracia representativa resultó ser una nueva fórmula política de exclusión social, pues a través de ella se apartó al pueblo en calidad de colectivo de las decisiones de gobierno, desplazando a la democracia hacia un ámbito estrictamente electoral; siguiendo esta línea se puede inferir que la redefinición de la democracia transformándola en representación, habría atendido en alguna medida a razones similares a las que los demócratas griegos consideraban para asociar a la elección con la oligarquía o la aristocracia, es decir, por sus resultados favorables a la clase propietaria (Fernández, 2006, p. 13).

De hecho en contextos distantes pero bajo ideas confluyentes, Madison y Sieyès aseveraban que la representación política más que ser una aproximación al gobierno del pueblo, era una forma de gobierno superior y preferible que permitía ampliar y refinar las visiones públicas, a través de un órgano representativo electo por el pueblo y ubicado en mejores condiciones para defender el bienestar general por encima de intereses parciales.

En su argumentación el abate y político francés justificaba la superioridad del modelo de la representación con base en el principio de la división del trabajo, estableciendo que a diferencia de la democracia clásica aquél permitía a los ciudadanos comunes desentenderse de los asuntos de gobierno, para destinar su tiempo a la producción y el intercambio económico, propios de las sociedades modernas en las que interactuaban.

Asimismo es importante notar que si bien Madison estaba a favor del gobierno representativo electo popularmente, postulaba también que este nuevo grupo de parlamentarios no pudiera volver los instrumentos de la política en contra de los privilegios de la minoría propietaria, pues defendía el derecho natural a la propiedad privada, es decir, el acceso privilegiado e inequitativo a la propiedad material (Held, 2002, p. 116).

Se puede colegir entonces que entre los promotores del modelo representativo estuvieron presentes tanto las reflexiones políticas de orden liberal, como los criterios utilitaristas subyacentes al ideario de Adam Smith, David Hume y Jeremy Bentham, por lo que la democracia fue vista bajo un interés esencialmente práctico; es decir, lejos de verla como un fin que podía generar las condiciones para el desarrollo cívico de las personas, prevalecería la idea de concebirla como el medio para conformar un gobierno de pocos, responsable de maximizar ganancias y de garantizar la felicidad del mayor número posible de individuos libres e iguales.

Cabe reiterar que en este modelo dominaría una concepción negativa sobre la libertad, esto es, en cuanto oposición a la injerencia estatal en lo privado, donde bajo una lógica de mercado con múltiples alternativas, la iniciativa privada debía constituir el motor del crecimiento económico, frente a una estructura de gobierno cada vez más reducida aunque responsable, eficiente y sujeta a la ley.

En la idea de diferenciar a los participantes en la esfera de la política, se habría de plantear que los ciudadanos libres, informados y políticamente activos debían servir para mediar el reparto del poder, bajo el argumento de que la opinión pública requería purificarse de su determinación por los padecimientos de las masas, del juicio profano, de la ignorancia; a través de los puntos de vista de ciudadanos ejemplares, instruidos y materialmente independientes, cuyo raciocinio debía ser determinante para la comunidad (Mill, 1985).

Bajo este planteamiento la representación política debía quedar estructurada con base en una jerarquía social, dando paso a una minoría que actuara con arreglo a los fundamentos de la razón, la justicia y el bienestar general; idea que una vez más se inscribiría en la constante histórica de defender para un sector social el control y manejo de la actividad política, en aras de ser éste depositario de determinadas características y aptitudes.

En cuanto a las ventajas que Mill (1985) ponderaba del modelo representativo, cabe resumir: el proporcionar un mecanismo de observación y control de los poderes; el establecimiento de un foro para el debate público y la salvaguarda de la libertad individual; la creación de ciudadanos más sabios, capaces de perseguir el interés público y; el aprovechamiento de las cualidades del liderazgo intelectual a través de la competencia electoral.

Es conveniente observar que en esta nueva visión de la democracia convergería el pensamiento republicano aristocrático, el cual compartiría una perspectiva opuesta a la visión clásica ateniense; asimismo, con las particularidades atribuidas finalmente al modelo representativo, se dieron por superadas visiones como las de Marsilio de Padua, Locke y Rousseau, quienes con los matices referidos confluían en asignar un papel limitado al representante político, dada la imposibilidad de que pudiera interpretar puntualmente lo que sus representados anhelaban.

En torno a las omisiones del modelo liberal de democracia destaca la desatención de lo que se debía esperar que derivara de la acción de representar, pues mientras las reflexiones en torno a la autorización centraron su mirada en el acto inicial de otorgamiento del mandato, las interesadas en la responsabilidad dirigieron su atención hacia el final del mandato, cuando sería evaluado el representante a través de una nueva elección.

Aunado a esta limitación se encuentra el hecho de que la defensa jurídica de la igualdad política de los individuos, dejó del lado una distribución más equitativa del

poder de decisión; pues si bien como se ha dicho el pensamiento liberal se opuso al poder absolutista y tiránico que obtenía su legitimidad por vías ajenas a la voluntad expresa de los ciudadanos, también sentó las bases para la consolidación de una economía de mercado competitiva, en la que habrían de privar los intereses de la burguesía en tanto nueva clase dominante.

En este desarrollo histórico resulta pertinente destacar entonces la paradoja que experimentó la intervención de la burguesía en el ámbito institucional, concretamente en la conformación del foro para la deliberación, pues de rechazar la injerencia del Estado y, en ese sentido, estar enfrentada con la dominación gubernamental, pasó a ejercer la dominación política; de tal manera que en este nuevo escenario, el interés de clase se iría imponiendo como criterio fáctico para la intervención en el espacio público, es decir, en la conformación de la representación política (Cf. Habermas, 2002).

Así, la democracia que desde la época clásica fue asociada con la reunión de ciudadanos en asambleas públicas para discutir y decidir en torno a los asuntos del Estado, bajo la representación política comenzó a identificarse con el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones de gobierno por medio de representantes electos periódicamente, cuyo ámbito de competencia debía quedar formalmente separado del privado.

Empero, es importante considerar que no obstante las contradicciones ya referidas entre los dos modelos, en el gobierno representativo quedarían solapadas ideas e instituciones de ambos, así como aportaciones del pensamiento republicano; de manera que conceptos afines a la democracia clásica y a la tradición republicana como soberanía popular, participación, interés general e igualdad, quedarían engarzados con otros inherentes al planteamiento liberal, como derechos individuales, división de poderes, Estado limitado y respeto por algunas diferencias básicas (Águila, 2004, p. 609).

En poco tiempo la democracia representativa se convertiría en una forma de gobierno legítima y relativamente estable, a la que en el siglo XX le ha sido paralela la movilización popular a favor del ensanchamiento del derecho al voto, así como por el establecimiento de reglas e instituciones que garanticen una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, frente al amplio margen de autonomía que de origen gozan los representantes políticos respecto de los representados; ideas a las que ha aportado el republicanismo en una expresión contemporánea que ve a la democracia liberal sin mejor alternativa pero perfectible (Rivero, 1998, p.64).

Recapitulando los principios básicos del modelo de la representación política, se pueden sintetizar en: a) quienes gobiernan son seleccionados mediante una elección periódica; b) la toma de decisiones de los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los electores; c) los gobernados no están sujetos al control absoluto por parte de los representantes, en tanto pueden expresar sus opiniones con un margen de libertad y; d) las decisiones de gobierno están mediadas por un proceso de debate público (Manin, 1998, p. 17).

Ahora bien, contextualizando el modelo a la época actual resalta el hecho de que la competencia por el poder ha venido siendo mediada por la presencia de los partidos políticos, que desde mediados del siglo XIX y particularmente a partir del XX han desempeñado un papel protagónico, lo cual ha inducido a algunos autores a calificar al modelo vigente como una democracia de partidos (García Pelayo, 1986; Manin, 1998).

Cabe reseñar brevemente en torno a los partidos modernos que su origen se encuentra justamente vinculado a la instauración de los gobiernos representativos y en contraposición a la democracia clásica, cuyo desarrollo se daría paralelamente a la progresiva extensión del sufragio y de las prerrogativas parlamentarias; espacio donde en palabras de Burke (1978) debía prevalecer el interés general por encima de las voluntades personales.

Los primeros institutos fueron los llamados de notables o de origen interno, por su composición social entre sujetos de la aristocracia y la burguesía acaudalada, así como en referencia a que su identidad partidaria residía en el seno del parlamento; por ende, al poder controlar al poder político y pudiendo mandar sobre el ejército y la burocracia, los partidos de notables lograron impedir por un tiempo significativo la integración de partidos de trabajadores y neutralizar la oposición al *status quo*, empero, con el desarrollo del capitalismo, en especial bajo el proceso de industrialización en países occidentales de la Europa decimonónica, habrían de aparecer los partidos de origen externo integrados principalmente por trabajadores que disponían de derechos políticos limitados (Cf. Duverger, 1981).

Desde entonces, a los partidos se les han reconocido atribuciones determinantes para el funcionamiento del modelo representativo, como ser el vehículo principal para la postulación a cargos de representación, la integración y movilización política de las masas, facilitar y limitar el gobierno de minorías, la articulación de demandas y su transmisión al gobierno, la elaboración de la agenda política, la orientación de las preferencias políticas de los ciudadanos, así como la representación de intereses en general (Rivero, 2003, p.224).

Baste señalar por ahora que en la actualidad, por encima de la voluntad popular y de las opiniones a título individual de los representantes políticos, los partidos se han erigido como los actores principales en la esfera política, gracias a que ostentan el monopolio de las candidaturas a cargos de elección, que les garantiza la disciplina y la lealtad de aspirantes y representantes, así como por el control que regularmente ejercen sobre afiliados y simpatizantes a través de prácticas corporativas y clientelares.

Este protagonismo partidista que se centraliza esencialmente en sus élites, se estaría expresando también a través de su poder para determinar las prioridades en la agenda pública, dado el dominio que ejercen sobre los distintos ámbitos e

instituciones del poder político en cuya integración y evaluación participan, de conformidad con las facultades que los propios legisladores establecen.

1.2 En los modelos contemporáneos de democracia

1.2.1 En el pluralismo

1.2.1.1 El individuo en la acepción *mínima* de la democracia

La reflexión sobre el valor normativo de la democracia representativa, es decir, vista como un hecho deseable para todas las sociedades occidentales, habría de ocupar el centro del debate político durante las primeras décadas de la pasada centuria; bajo el común denominador de percibirla en términos instrumentales, como el mejor medio para garantizar la existencia de un gobierno ocupado en proteger los derechos de las personas a la vida, a la libertad y a la propiedad en una significación amplia.

En ese sentido, si bien las ideas de Joseph Schumpeter en torno al funcionamiento del modelo representativo y al papel del ciudadano en la toma de decisiones, constituyen un referente obligado en la vertiente instrumental referida, cabe reparar antes en la influencia del pensamiento de Max Weber quien teniendo en perspectiva a las sociedades altamente industrializadas de aquella época, habría de replantear algunas de las tesis del liberalismo directamente conectadas con la democracia; particularmente, pondría en tela de juicio la idea sobre la libertad de acción y de iniciativa de todos los individuos, al tiempo que advertía sobre la brecha cada vez mayor entre los sujetos políticamente activos y los pasivos.

Desde una vertiente sociológica, la racionalidad en Weber constituyó una categoría de análisis fundamental con base en la cual explicaba la lógica del comportamiento de individuos y organizaciones sociales complejas como las burocracias, los sindicatos y los partidos políticos; la racionalidad aludía al cálculo de carácter técnico y científico, en otras palabras, a la especialización de la ciencia

y la tecnología que cada vez con mayor incidencia mediaban la toma de decisiones en una multiplicidad de ámbitos de acción social (Weber, 1972).

Entre las objeciones de Weber a las ideas liberales sobre el Estado moderno que interesa destacar en esta investigación, se encuentra la referencia a la autoridad legal como fuente de legitimidad del poder y su conexión con la libertad del individuo, sobre lo cual puntualizaba que si bien la legitimidad del Estado devenía del consentimiento de los ciudadanos expresado mediante el voto, el arreglo institucional que garantizaba la continuidad y hacia predecible el proceso en su conjunto, estaba condensado en un marco legal que concedía al Estado el monopolio del uso de la violencia legítima, que por definición implicaba un dique a la libertad individual (Weber, 2009).

Particularmente en materia de implicación de los individuos en la toma de decisiones de gobierno, el filósofo alemán consideraba que a la realización de la democracia directa se le oponían factores como el tamaño, la complejidad, la diversidad, así como las desigualdades económicas, sociales, culturales y de especialización propias de las sociedades occidentales modernas; a lo cual sumaba el hecho de que en la democracia directa no se disponía de un mecanismo para mediar la lucha entre facciones, por lo que las condiciones para el establecimiento del compromiso político eran endebles (Cf. Held, 2002, p.188).

Paralelamente a estas desavenencias en torno a la participación directa del sujeto en la política, Weber observaba el peligro de perder los límites de los procesos de burocratización del Estado; en calidad de frenos a este potencial peligro establecía la competencia partidista y, sobre todo, la existencia del parlamento, de cuya fortaleza derivaba importantes beneficios como la disposición de un nivel de accesibilidad al gobierno, la expresión de ideas e intereses divergentes, la disposición de espacios para la negociación política, la oportunidad para el establecimiento de compromisos políticos, la preservación de la competencia entre

distintos valores y la formación de líderes persuasivos, esto es, competitivos con base en su especialización (Weber, 1972).

De estos beneficios, particularmente del último, se puede inferir uno de los puntos medulares en la concepción de Weber sobre la democracia liberal, en tanto de ese aspecto derivaba la posibilidad de establecer un liderazgo electivo cualificado; aunque en los hechos, éste implicara la instauración de un gobierno de élites, de los sujetos presumiblemente más preparados, especializados y, por ende, aptos para la competencia política, enlazados con el partido percibido ya como el eje central de la acción política.

Continuando con la tradición del pensamiento liberal de presuponer la posesión de aptitudes políticas sólo a determinados individuos, Weber coincidía en que la mayoría de la población carecía de la competencia y de la disposición para encargarse de los asuntos del Estado; sin embargo, reconocía a todos los derechos civiles y la capacidad cívica para optar entre diferentes alternativas políticas.

En consecuencia, es pertinente recuperar la opinión en el sentido de que el teórico alemán concebía al modelo representativo como una democracia de liderazgo plebiscitario (Held, 2002, p.197), pues de acuerdo con su planteamiento los líderes surgidos de las élites políticas y económicas eran elegidos por los ciudadanos bajo una lógica de mercado, esto es, optando por los más adaptables y competentes; dejando así la función de evaluación del quehacer político a los votos de confianza y a las mociones de censura en el parlamentarismo y, a los procesos electorales en los regímenes presidenciales.

De manera que bajo esta idea de la representación, la condición de todos los sujetos como libres e iguales para participar en el espacio público aparecía con francas limitaciones, pues en los hechos este ámbito permanecía reservado para las élites que disponían de una amplia gama de recursos, al margen de la simple

voluntad y habilidad personal como en la democracia ateniense; por lo que la condición de superioridad del sujeto para la actividad pública implicaba su aptitud y competitividad para eliminar del escenario a los más débiles, es decir, a los menos aptos e incompetentes para la política, entendida como una competencia permanente por el poder.

En gran medida al amparo de los planteamientos anteriores y, por ende, en la perspectiva de concebir a la democracia como un espacio para la competencia por el poder entre élites se inscribiría el pensamiento de Schumpeter, quien a la luz de la diferenciación social imperante en las sociedades modernas cuestionaba la idea sobre el bien común, estimando que establecer la posibilidad de que pudiera prevalecer un acuerdo general sobre tal concepto, típica de la doctrina clásica de la democracia y del republicanismo romano, equivalía a decir que toda discrepancia resultaba sectaria e irracional (Held, 2002, p. 211).

Siguiendo la visión instrumental sobre la democracia, Schumpeter concebía a ésta como el procedimiento político que permitía acceder al ámbito de las decisiones políticas, en tanto a través del proceso electoral se confería a un determinado número de individuos organizados en partidos, el derecho y la autoridad para decidir sobre los asuntos del Estado (Schumpeter, 1968, p. 269).

Asimismo, partiendo de que las democracias modernas giran en torno a los procedimientos electorales, a la transferencia del poder de decisión hacia los representantes y al principio de la mayoría, en el planteamiento de Schumpeter la participación política del ciudadano se circunscribía al derecho periódico a elegir y autorizar al grupo que tomaría las decisiones por él; destacando que la democracia no determinaba la política ni resolvía los problemas sociales, sino que a través de ella se decidía sólo a quiénes se confería la autoridad para resolverlos (Sartori, 2000, pp. 54 y 147; Held, 2002, p. 204).

Esta concepción de la democracia como el arreglo institucional a través del cual se generaba y legitimaba la instauración de un liderazgo de élites en el poder, se ubicaría muy distante e incluso en oposición a la idea clásica ateniense, pues de las tesis del economista austro-estadounidense se desprendía que el ciudadano común debía restringir su participación política al ámbito electoral, dada su presumible susceptibilidad a ser manipulado y, sobre todo, en aras de no poner en peligro la estabilidad del Estado en su conjunto.

Oposición que resultaba aún más evidente al observar que en este planteamiento, una vez que los ciudadanos otorgaran su confianza a los representantes a través del voto debían abstenerse de intentar participar en la toma de decisiones, por lo que como en la lógica de Sieyès sobre la división del trabajo, las competencias ciudadanas en el proceso político debían delimitarse claramente y circunscribirse al ejercicio de los derechos a votar y a opinar pero sin excederse en la crítica.

Resumiendo, en esta concepción de la democracia la participación del ciudadano en la vida pública era relegada a la mínima expresión, al derecho al voto, en tanto el funcionamiento ideal del proceso estaba determinado por las condiciones básicas siguientes: presencia de políticos capaces, competencia alrededor de una agenda limitada, existencia de una burocracia calificada e independiente que sirviera de apoyo para la formulación y administración de las políticas públicas, lealtad hacia las reglas para respetar el ámbito de competencia de cada individuo y, tolerancia hacia la diversidad de opiniones.

Coincidiendo con la crítica de Held a esta idea *mínima* de la democracia, cabe señalar que si bien la descripción de Schumpeter sobre la forma de acceso al poder en el modelo representativo se apegaba al entorno que le tocó observar, resulta cuestionable su intento por desacreditar los aspectos normativos de otros modelos de democracia como la griega en aras de su presunta obsolescencia; asimismo, Schumpeter desestimaba la posibilidad de explorar formas

complementarias al modelo representativo que implicaran una mayor participación del ciudadano en el proceso de toma de decisiones.

Finalmente, en la afirmación de Schumpeter sobre la manipulación y coerción que ya entonces venían ejerciendo los medios de comunicación masiva sobre la opinión pública, y que inhibían la libre participación del individuo en los asuntos del Estado, no se registraron hechos derivados de aquel fenómeno como la fragmentación de la acción colectiva, la homogeneización de opiniones, así como la limitación de las alternativas electorales que las élites políticas impulsaban desde entonces a través de aquellos medios.

Es necesario destacar por tanto que en esta concepción de la democracia, estaba implícito un dique a la idea liberal sobre la libertad del individuo y a la idea democrática sobre su participación en el espacio público; en tanto se daba por hecho que el grueso de los ciudadanos debía limitar su actividad política a la elección de líderes y élites aptos para la competencia en ese ámbito, quienes así debían asumir de manera exclusiva la responsabilidad de atender los asuntos de gobierno (Barber, 1998).

1.2.1.2 El individuo en la *poliarquía*

Si bien para quienes se ocuparon de reflexionar acerca de la democracia bajo una percepción *mínima* de sus usos y posibilidades, los electores desempeñaban un papel importante en tanto la legitimidad del mandato devenía del consentimiento de éstos manifestado a través del voto, a esa argumentación le fue propia la idea de colocar a las élites políticas competitivas como las protagonistas imprescindibles del proceso electoral; no obstante, este planteamiento resultaba insuficiente para explicar la dinámica de formación de los gobiernos y su operación.

En la perspectiva de llenar este vacío y mirando esencialmente a los regímenes representativos consolidados, durante los años 50 del siglo pasado se habría de

desarrollar una corriente de pensamiento denominada pluralista, cuyos promotores pretendían explicar la interacción de las organizaciones intermedias de la sociedad, su impacto en la competencia electoral, así como en el ejercicio del poder.

En gran medida siguiendo el interés en explicar el funcionamiento de la democracia desde una perspectiva empírica, así como en evaluar el impacto del modelo representativo en el desarrollo de las sociedades contemporáneas, los pluralistas partían de la existencia de grupos o facciones que interactuaban en defensa de sus intereses y que lograban incidir tanto en la conformación de los gobiernos como en la implementación de las políticas públicas.

A diferencia del valor negativo y potencialmente desestabilizador que Madison atribuía a las facciones, los pluralistas concebían a los grupos de presión como una fuente institucional de estabilidad para el sistema, como una expresión de la propia democracia o, mejor aún, como muestra de la existencia de una *poliarquía* (Dahl, 1989, pp.18-19). Robert Dahl reservaba el concepto de democracia para el ideal, englobando a todos los regímenes empeñados en aproximarse al ideal en calidad de poliarquías, en cuyo esfuerzo solían adoptar diversos arreglos institucionales tendentes a la liberalización de sus sistemas a través del debate público, y a la popularización mediante la participación electoral.

De acuerdo con el politólogo norteamericano, para que la poliarquía tuviera verificativo el gobierno debía responder a las preferencias de los ciudadanos durante un lapso determinado, garantizándoles igualdad de oportunidades para formular sus preferencias, posibilidad de manifestarlas individual y colectivamente en el espacio público, trato indistinto con independencia del contenido u origen de tales ideas, así como libertad de asociación y derecho al voto.

Según el mismo planteamiento, para concretar estas garantías básicas los gobiernos debían asegurar la existencia de un conjunto de instituciones y el

cumplimiento de algunos procedimientos, como la realización de elecciones libres e imparciales, la vigencia de condiciones para que los líderes políticos pudieran competir por los votos, la elegibilidad para el servicio público, la diversidad de fuentes de información y, la garantía de que la política de gobierno dependiera de los votos y demás formas en que se pudieran expresar las preferencias ciudadanas (Dahl, 1989, p.15).

De lo anterior se puede inferir que la existencia de un sistema poliárquico, estaba mediada por una clara distribución *de facto* de las competencias sociales básicas entre los ciudadanos y sus organizaciones por un lado, frente a los líderes y élites políticas por el otro: facultados los primeros para opinar públicamente, organizarse con libertad y elegir de manera periódica a los representantes políticos; autorizados los segundos para competir por el apoyo social y el voto ciudadano, a fin de disponer del respaldo de la mayoría o de las múltiples minorías en las elecciones que les permitieran ejercer el poder legítimamente, debiendo observar en alguna medida los intereses de los electores en el entendido de que quedarían sujetos a la sanción electoral.

De tal forma que en el pensamiento de pluralistas como Cole (1989) y Dahl (1989), la existencia de intereses diversos que bajo una lógica de mercado compiten por prevalecer en el espacio público en circunstancias en alguna medida similares, constituye el fundamento y la expresión del equilibrio social en la democracia representativa contemporánea; idea que bajo una lógica utilitarista presupone la presencia de la gran mayoría de ciudadanos participando en las diferentes organizaciones intermedias, en busca de satisfacer sus intereses personales y de grupo.

Esta tesis incidiría en otros ejercicios teóricos que, básicamente desde las ciencias exactas y partiendo en su análisis del individualismo metodológico, se habrían de desarrollar con el propósito de describir e intentar explicar la vida política y el comportamiento electoral de los ciudadanos; estudios en los que se ha concebido

la conducta de éstos como producto indistinto de un cálculo racional individual que pretende maximizar la mayor rentabilidad bajo el menor costo posible (Cf. Olson, 1971; Downs, 1973).

Bajo esta lógica de análisis y pensado cada contexto nacional como un sistema con un grado de complejidad en ascenso, diversificado y con recursos materiales escasos (Cf. Easton, 1969), competencia e intercambio constituyen las claves fundamentales que permitirían descifrar el funcionamiento interno del sistema de gobierno; de modo que las ventajas comparativas y las aptitudes competitivas de cada grupo y agente negociador estarían determinando su capacidad para incidir frente a un asunto determinado.

En la concepción pluralista del poder prevalece la idea de su organización en un sentido horizontal más que jerarquizado, por tanto en este planteamiento se prescinde de la existencia de un poder que concentra las decisiones a favor de uno que estaría diseminado; el cual Dahl ejemplifica con las mayorías electorales consideradas en términos estrictamente cuantitativos, cuyo valor residiría en el número de integrantes, es decir, en los distintos grupos incluyendo a los propios órganos burocráticos del gobierno, que confluyen y compiten alrededor de intereses determinados (Dahl, 1989, p.146; Held, 2002, p.231).

Es importante registrar que en esta visión de la democracia, las elecciones por sí solas no garantizan el equilibrio social y político, sino que éste es asequible gracias a la interacción y competencia de los diferentes grupos a través de los cuales los individuos promueven sus intereses particulares; de manera que para los pluralistas, la política más que ser una condición inherente a los sujetos que ponen en uso en la interacción social, surgiría de la rivalidad entre intereses en competencia, visión opuesta a la idea aristotélica del sujeto como un *animal político*, protagonista de la acción política a favor del interés general.

Compartiendo en lo general las tesis referidas aunque centrando la atención en el papel del liderazgo político en las democracias contemporáneas, Giovanni Sartori ha construido un planteamiento sobre la representación política de carácter elitista; pues partiendo de la consideración de que de manera irreversible el gobierno representativo dista de la fórmula griega, se ha pronunciado a favor de una definición descriptiva de la democracia que la asume como una *poliarquía selectiva de minorías elegidas competitivamente* (Sartori, 2000, pp. 215-219).

Asimismo, destaca la inclinación del autor por una concepción de élite que postula una pretendida neutralidad, al definirla como simple *grupo de referencia* sin detenerse a analizar los orígenes, las circunstancias y los arreglos institucionales que históricamente han colocado a los miembros de ella en tal situación; por lo que la postulación a esa idea de élite limita el análisis sobre las opciones políticas en los procesos electorales, fenómeno que apunta directamente al problema de legitimidad de la representación política en casos específicos como los que se analizarán aquí, y que ha llevado a la necesidad de ampliar los mecanismos de inclusión ciudadana en la toma de decisiones.

De tal manera que argumentando a favor de una concepción elitista de la representación política, el politólogo italiano establece que lo verdaderamente importante en el proceso político reside en la igualdad de mérito más que en la de oportunidades, que equipara con la igualdad proporcional de Aristóteles, es decir, con la idea de dar a cada sujeto en proporción a su mérito, capacidad o talento; con base en lo cual complementa su definición descriptiva de la democracia con un matiz normativo, en términos de un sistema que debe ser concebido como una *poliarquía de mérito* (Sartori, 2000, p.220).

A final de cuentas apelando a criterios normativos Sartori incorpora a su ecuación descriptiva empírica las categorías de la sensibilidad y la responsabilidad del representante político, las que además de aludir a cuestiones planteadas por los teóricos del modelo democrático clásico, traslapadas al ámbito práctico

contemporáneo resultan insuficientes, pues bastaría con observar la incapacidad de los representantes políticos de muchas democracias occidentales para tomar decisiones que alivien las perennes desigualdades sociales, así como para conciliar la multiplicidad de intereses en conflicto; situación que conmina a poner en tela de juicio que el liderazgo de mérito sea una característica descriptiva del modelo representativo actual, o en tal caso, se echa de menos una puntualización normativa sobre el mérito, que visto así sólo permite asociarlo con la habilidad para imponerse en la competencia por el poder.

En otro orden de ideas, se debe tomar en cuenta que si bien en la concepción pluralista de la democracia existe un interés por observar lo que sucede durante el lapso del mandato, es decir, el intercambio y la competencia entre partidos, grupos y organizaciones una vez concluido el proceso de elección, en ella se deja del lado de manera explícita la conformación y el funcionamiento interno de estas organizaciones intermedias, en aras de la complejidad y la envergadura que el análisis de ello implica (Dahl, 1989, pp. 22-23).

De igual forma, en la correlación que Dahl establece entre participación y competencia con la renovación de los grupos dirigentes, se desatiende la injerencia que en algunos casos alcanza el control de los partidos políticos sobre diferentes colectivos y organizaciones sociales; a ello habría que sumar que la incorporación de algunos líderes sociales a los espacios de la representación política, bajo el mismo esquema en gran medida cooptado por los partidos, no garantiza *a priori* la satisfacción de intereses y demandas de los respectivos grupos de origen.

Por lo anterior es pertinente recuperar la reflexión en torno a que cumplir el objetivo de la presencia, es decir, de la identificación de los representantes políticos con los representados por razones de género, edad, origen étnico o actividad productiva entre otras, no debiera minimizar la importancia de atender

otras dimensiones inherentes al concepto de la representación política, como la rendición de cuentas y la acción sustantiva de ésta (García, 2001).

En resumen, la concepción pluralista de la democracia da preeminencia a las cuestiones pragmáticas sobre las normativas, presuponiendo la existencia de un acuerdo social básico alrededor de cuestiones como: las reglas de procedimiento, es decir, sobre el método de la elección para conformar a la representación política, visto como mecanismo único de control y evaluación ciudadana; los actores y las opciones políticas deseables, aglutinados alrededor de los partidos y las organizaciones formales ajenas a radicalismos, que hacen operable el intercambio y la competencia; los escenarios para la competencia entre políticos, centralizados en el gobierno y el parlamento y; el interés fundamental de los individuos, sintetizado en el deseo por disfrutar del mayor margen de libertad negativa que les permita satisfacer sus intereses personales (Cf. Barber, 1998).

De tal forma que en este modelo la participación política del individuo debe quedar circunscrita al ejercicio de sus derechos constitucionales a opinar, a asociarse y a elegir a los representantes políticos, quienes de manera vinculada adquieren la legitimidad del mandato del ejercicio de esos derechos; aunque en los hechos, la práctica de cada uno de estos derechos pueda ser puesta en tela de juicio, dados los obstáculos y condicionantes que sistemáticamente los desafían en cada contexto específico, cuyo análisis aguarda a futuros escudriñamientos en tanto rebasa los objetivos de la presente investigación.

Baste decir ahora que en aras de ponderar una visión realista del funcionamiento de la democracia contemporánea, la visión pluralista presta poca atención tanto a los aspectos normativos de la participación directa de los ciudadanos al modo ateniense, como a los valores éticos y compromisos cívicos con el interés general propios del republicanismo; asimismo, explora de forma insuficiente mecanismos alternativos para la intervención de las organizaciones sociales y de los

ciudadanos en la labor de conciliación de los múltiples intereses en conflicto, una vez satisfecho el proceso de elección de los representantes políticos.

Al final, las diversas formas en que las crecientes desigualdades sociales se manifiestan actualmente, así como el carácter complejo y contingente de las propias interrelaciones sociales, han motivado a que el propio Dahl (1983) y otros neopluralistas como Lindblom (1991), replanteen algunas tesis atendiendo en alguna medida estas cuestiones; de tal manera que se ha reconocido la acción de grupos incrustados en la administración burocrática del Estado, defendiendo intereses de clase y de sector en una competencia inequitativa, bajo reglas informales y con una rendición de cuentas insuficiente, en el marco de un proceso de acumulación de capital del cual depende su continuidad en dichas instancias (Skocpol, 1984; Barber, 1998).

Este contexto y las respectivas interacciones sociales influyen de manera directa sobre los resultados concretos que hoy arroja el modelo de la representación política, donde los presupuestos en torno a la libertad e igualdad de todos los implicados en el juego democrático, siguen siendo vistos con reservas y motivando la exploración teórica y empírica de nuevos mecanismos que contribuyan a garantizarlos.

1.2.2 En el modelo participativo

1.2.2.1 Dos vertientes en torno a la implicación de los sujetos

El hecho de que en la reflexión desde el pluralismo se hayan dejado del lado aspectos fundamentales como los desequilibrios sociales inherentes a la distribución inequitativa del poder y los recursos y, por ende, se haya desatendido la desigual capacidad de influencia de las diversas organizaciones intermedias y de los agentes negociadores frente a los poderes públicos, abonaría a generar la exploración teórica y práctica de otros modelos, donde la participación de los ciudadanos al margen del voto cobrara una mayor influencia en la toma de decisiones de gobierno.

La gestación del modelo de la democracia participativa desde los años sesenta habría de alcanzar su expresión más articulada una década después, en un contexto internacional caracterizado por sociedades con crecimientos exponenciales, complejas y polarizadas, que albergaban a grandes núcleos inconformes con los límites impuestos a su acción política, e insatisfechos con los resultados del Estado del bienestar emanado de la segunda posguerra mundial.

En términos teóricos, entre las pautas que influirían en la construcción del modelo participativo se encuentran planteamientos que se han venido analizando aquí, como los del republicanismo en cuanto al valor cívico de la participación del ciudadano en la defensa del interés general; los del neopluralismo reconociendo la existencia de múltiples demandas y grupos de presión en conflicto, con recursos y posibilidades de participación desiguales frente a una agenda pública sesgada hacia los intereses de las grandes corporaciones económicas; así como reflexiones contemporáneas afines al marxismo, donde se subraya la operación de las instituciones en función del mantenimiento de la estructura de poder y de privilegios, con base en lo cual algunos autores han establecido la existencia de una crisis de legitimidad de la representación política, incluso de una crisis de la política misma, es decir, de las formas en que lo político se expresa (Cf. Franzé, 1996, p.139; Held, 2002, pp. 249 y 268; Fernández, 2006, p. 25).

Ahora bien, es menester precisar que toda forma de participación ciudadana es por definición política, en tanto su ámbito de acción reside en el espacio público donde los sujetos y sus organizaciones interactúan con los diferentes niveles de gobierno para intentar influir, orientar o modificar la toma de decisiones a favor de intereses colectivos, comunitarios o sectoriales, así como para ejercer algún grado de supervisión y control sobre el quehacer gubernamental, lo que se inscribe en los mecanismos de rendición de cuentas o *accountability* (O' Donnell, 1998).

Normativamente, participar conlleva la posibilidad de ejercer un conjunto de derechos garantizados legalmente, como la libertad de pensamiento, de expresión, de tránsito y de asociación, que encuentran su conjugación plena en el concepto de ciudadanía⁹; el cual asimismo implica un grado de autonomía, de libertad positiva, de compromiso activo a favor del bien común a través de una deliberación colectiva continua para la conformación de la agenda pública, la construcción de acuerdos y de decisiones de gobierno, en una perspectiva de responsabilidad compartida.

De cara a estos presupuestos, sobre la idea de participación han oscilado fundamentalmente dos vertientes que pueden ser denominadas como: “antiparticipativa liberal-conservadora y democrático-participativa” (Águila, 1996, pp. 31-43). A pesar de que ambas posiciones se enmarcan en las premisas teóricas del modelo representativo, constituyen posiciones divergentes en tanto la primera sustenta sus convicciones en el pensamiento liberal clásico, enalteciendo la conveniencia de marcar límites a la intervención de los ciudadanos en los asuntos del Estado, aunque sin demérito de sus derechos políticos básicos a opinar, a organizarse y a elegir a los representantes de manera periódica; mientras la segunda posición sustentada en ideas afines al republicanismo contemporáneo, alienta una organización social que contemple una mayor participación de los ciudadanos y sus organizaciones en la toma de decisiones de gobierno.

Siguiendo la reflexión de Águila, en torno a la primera vertiente se ubican ideas en alguna medida congruentes con los postulados pluralistas, en el sentido de que una participación ciudadana intensa divide a la sociedad y, más aún, que la existencia de altos márgenes de participación son muestra de la insatisfacción de

⁹ Concepto que refiere a un sujeto inmerso en una comunidad en la que incide racionalmente en la percepción de intereses y en la definición de bienes sociales (Barber, 1998, p. 292); a lo largo de la investigación se precisarán las implicaciones sociales y políticas del concepto en cada contexto específico.

los ciudadanos con sus autoridades, por ende, motivo de deslegitimación para éstas en detrimento de la estabilidad social y la gobernabilidad.

Confluye aquí también una visión del individuo interesado fundamentalmente en la consecución de intereses particulares, por lo cual se favorece la participación circunscrita a la emisión del voto para la elección de los representantes políticos, encargados de garantizar las condiciones normativas e institucionales para que el individuo logre satisfacer sus objetivos personales; en consecuencia, se opta por desincentivar la actividad pública y la participación política, al tiempo que se impulsa la profesionalización de ésta¹⁰.

En contraparte, la vertiente democrático-participativa intentaría desarrollar lo que Águila denomina el *juicio político ciudadano*, mediante el incremento de la implicación de los sujetos en los asuntos relevantes para determinada comunidad; asegurando que esta participación genera y fomenta entre otros beneficios sociales: desarrollo humano, hábitos de interacción y esferas públicas para la deliberación, formación de ciudadanía socialmente comprometida, control democrático y colectivo sobre decisiones públicas, lazos comunitarios, eficacia política e independencia ciudadana respecto de los poderes (Águila, 1996, p. 36; Held, 2002, p. 302).

En este sentido es importante observar que la participación ciudadana no sólo es vista como un elemento normativo que puede favorecer el desarrollo cívico del ciudadano y de la comunidad en su conjunto, sino como la respuesta práctica de sujetos y colectivos organizados alrededor de demandas concretas; es decir,

¹⁰ Cabe aludir aquí a la visión neoliberal que en las últimas dos décadas del siglo XX tomaría auge y que, *grosso modo*, exacerbando la lógica de mercado tanto en el ámbito económico como en el político, ha implicado la radicalización en la defensa de la libertad negativa y de la iniciativa individual, con una consecuente apología de un Estado adelgazado aunque lo suficientemente fuerte como para garantizar la aplicación de la ley y la conservación del orden social; frente al peligro que para los defensores de esta visión representa la propensión al gobierno de la mayoría, concebido como arbitrario y opresor, o más aún, ante la amenaza que ven en el régimen dominado por los agentes de esta mayoría (Cf. Vallespín y García, 2004).

como la afirmación de diferentes movimientos sociales en su reivindicación de demandas colectivas, que históricamente han sido desdeñadas en los espacios legitimados democráticamente para la toma de decisiones de gobierno.

De tal forma que la participación ciudadana refiere en esencia, a aquellas experiencias de intervención de los individuos y sus organizaciones en actividades públicas para hacer presente intereses colectivos frente a los órganos de gobierno (Cunill, 1991); concepción donde reviste un valor político fundamental el objetivo de delimitar la acción estatal, en tanto a partir de él se establece la fórmula de mediación entre gobernantes y gobernados.

De modo que en los hechos particularmente a nivel local, el modelo participativo ha implicado el desarrollo de reformas y procesos institucionales que garanticen un grado de implicación de la ciudadanía en los asuntos de gobierno, así como un nivel mínimo de satisfacción de demandas específicas, en aras de evitar que su implementación resulte contraproducente al generar falsas expectativas, es decir, frustración colectiva ante su inoperancia e ineficiencia.

1.2.2.2 Condiciones institucionales del modelo participativo

A partir del reconocimiento de que el ejercicio de la libertad individual y el desarrollo cívico de la comunidad, sólo pueden alcanzarse a través de la participación directa y continua de los sujetos y sus organizaciones en la regulación de la vida social, se ha venido enriqueciendo el bagaje programático y la articulación de factores operativos en torno al modelo participativo.

En ese sentido el cumplimiento de ambos objetivos normativos requiere satisfacer algunas condiciones institucionales básicas, como disponer de un régimen flexible que posibilite la existencia de un marco regulador, así como la instalación de los mecanismos respectivos, un sistema accesible de información sobre el quehacer gubernamental, la redistribución de recursos materiales y económicos entre los diferentes colectivos y, la disposición de medios para la rendición de cuentas.

En congruencia con estos requisitos preliminares, se ha establecido que es factible reconocer la disposición de representantes políticos y autoridades en general para aceptar y promover la participación ciudadana cuando:

- Existen mecanismos para la consulta y el debate público con la población en general y con la parte afectada en lo particular;
- Estas formas de participación se corresponden con el tipo de población involucrada y afectada por la acción de gobierno;
- La participación tiene un carácter institucional no clientelista¹¹ (Ziccardi, 1998, pp. 36-37).

Cabe observar que aún el ejercicio más ambicioso de participación ciudadana y, por ende, el cumplimiento puntual de estas condiciones no implica desdeñar al modelo de la representación política; por tanto, tampoco supone prescindir de los partidos políticos compitiendo por las simpatías ciudadanas, ni de los procesos electorales periódicos, ni de los espacios institucionales legitimados para el debate y la elaboración de las normas jurídicas.

En términos prácticos, la experiencia alrededor del modelo permite señalar que ha sido el ámbito municipal donde la implicación de los ciudadanos ha tenido mayores posibilidades de expresión y de alcanzar resultados satisfactorios para sus respectivas comunidades, ya que es en el barrio, en la colonia, en el municipio donde los individuos acceden a bienes y servicios de manera diferenciada, lo cual define la calidad de vida en esos espacios; asimismo, debido a la proximidad que se puede establecer entre representantes y representados.

¹¹ Se entiende por esta práctica a la forma en la que la autoridad se relaciona con los individuos y las organizaciones sociales, a través de un intercambio de favores o prebendas de manera discrecional y al margen de la ley, que determina el carácter, los alcances y a los beneficiarios de estos intercambios.

Por otra parte, se ha podido observar que tanto los gobiernos nacionales como los de jurisdicción local que han implementado políticas de participación ciudadana, lo han hecho con base en las estrategias de carácter:

- Organizativo, que implica la habilitación de una estructura institucional materializada en una oficina *ex profeso*, a través de la cual se pretende focalizar el flujo de intereses y demandas.
- Normativo, que a través de leyes de participación permite a la autoridad ponderar objetivos, regular mecanismos, establecer tiempos y definir alcances de esta política.
- Relacional, que a través de figuras como el asociacionismo intenta facilitar la interacción entre ambas partes (Navarro, 2002, pp. 40-41).

Los alcances de estas estrategias han variado de acuerdo con los objetivos específicos que cada autoridad se ha planteado, así como por la capacidad de organización y presión que los representados han podido ejercer en cada caso; no obstante, en general han oscilado entre la mera información de la política pública¹², la consulta a algunos sectores que se considera afectados por las decisiones de gobierno, la interacción entre las partes bajo un criterio de corresponsabilidad y, en menor medida, la vinculación obligatoria de la autoridad con las decisiones mutuamente acordadas.

De tal manera que al modelo participativo le subyacen los presupuestos normativos, las estrategias y los alcances referidos, pero ante todo razones invariable y eminentemente políticas; es decir, que ha estado mediado por el interés de la población en involucrarse en la cosa pública y por la voluntad de las diferentes autoridades para atenderlo, de este modo se puede decir que al modelo

¹² Mediante este concepto se alude a todo programa de gobierno desarrollado por una o varias autoridades, delimitado por la especificación de contenidos, acciones concretas y un público objetivo, con el propósito de incidir en la opinión, acción o demanda de una comunidad determinada.

le es propio el objetivo de los ciudadanos de incidir sobre la acción de gobierno y el interés de la autoridad de mantener el control sobre ésta.

Con base en la experiencia alrededor de las instancias implementadas para la participación de los ciudadanos, se vienen discutiendo aspectos como la presumible orientación de estas fórmulas a favorecer las opiniones y los intereses de aquellos colectivos con mayor disposición y posibilidad de participar; no obstante, cabría observar que la participación en sí misma ha constituido un medio contra la desigualdad en sus diferentes manifestaciones.

Empero, no debiera soslayarse el hecho de que en el seno de dichos mecanismos puede prevalecer una tendencia a potenciar la intervención de los colectivos organizados y, sobre todo, la de aquellos que simpatizan con la posición de la autoridad en torno al tema en cuestión, en detrimento de las posibilidades de intervención de los ciudadanos menos organizados y de los colectivos críticos con la situación social imperante.

Otro aspecto a debate es el hecho de que la mayoría de los ejercicios se han impulsado desde la esfera gubernamental, con lo cual las decisiones sobre tiempos, agendas, procedimientos e implicados han dependido en gran medida de la voluntad y las motivaciones de los representantes políticos en turno; asimismo, la endeble institucionalización de los procesos participativos estaría afectando su continuidad y limitando sus efectos educativos.

Finalmente, se ha cuestionado que las formas institucionales de inserción ciudadana en la cosa pública, afectan el grado de responsabilidad exigible a los representantes políticos, pues bajo este esquema se convierte a los ciudadanos en corresponsables de las decisiones; sin embargo, cabe sumar al debate el hecho de que en los escenarios donde se han implementado mecanismos para la participación ciudadana, el mandato a los representantes políticos de tomar la decisión final no ha variado.

1.2.2.3 El capital social en el modelo participativo

Históricamente el capital social ha jugado un papel central en el impulso y desarrollo de la implicación ciudadana en los asuntos públicos, el cual puede ser ubicado en la perspectiva de lo que en su momento autores como Lipset (1977) analizaron, bajo un enfoque desarrollista, en torno a los prerrequisitos sociales de la democracia.

De acuerdo con este discurso propio de la segunda posguerra, las condiciones sociales que hacían viable el desarrollo de la democracia en geografías específicas se medían en términos de bienestar, instrucción y urbanización; mientras al amparo del ideario del capital social se intentarían medir con base en criterios como reciprocidad, cohesión social, lealtad, identidad, horizontalidad de las organizaciones y, socialización de la información; dando por existente una amplia presencia de las personas en redes sociales diversas (Cansino, 2005).

Para autores como Putnam y Goss (2003, pp. 9-33) el capital social está constituido por las redes sociales y las normas de reciprocidad asociadas a ellas, idea en la que como se ha señalado están implícitos valores como la educación, la buena voluntad, la camaradería, la tolerancia, el respeto y la cooperación entre los miembros de un grupo o una comunidad; por ende, su existencia y evolución estarían determinadas por las condiciones culturales y de organización social prevalecientes en determinado espacio.

En la actualidad, el concepto de capital social encuentra expresión fundamentalmente a través del movimiento asociativo, esto es, asimilado como el conjunto de relaciones de reciprocidad social articuladas alrededor de las asociaciones civiles, mediante las cuales se estaría poniendo de manifiesto tanto la cultura cívica de la población, como su capacidad para organizar, articular y gestionar la atención de sus demandas e intereses.

Siguiendo a los autores citados, esos valores encuentran el escenario propicio para su expresión en las relaciones interpersonales que se establecen primordialmente en el seno de las comunidades y, más específicamente, en el interior de las asociaciones, forjando un capital que bajo un liderazgo eficiente puede ser encauzado al mejoramiento de las condiciones sociales.

Bajo esta lógica y enfatizando el papel del liderazgo, se ha llegado a asegurar que el éxito de las organizaciones en la construcción de capital social no se encuentra determinado por el grado de concienciación o compromiso que tengan sus integrantes respecto al bien público por el cual se coordinan, sino por la habilidad de los dirigentes para distribuir selectivamente un conjunto de incentivos que logren mantener el interés en torno a la organización (Zazueta, 2003).

Más allá del debate en torno al papel del liderazgo en el fomento y desarrollo del capital social, llama la atención que en el énfasis dispensado a esta categoría por ambos autores, se desatiende el análisis de fenómenos irreductibles en la época actual, como el corporativismo, la cooptación, el clientelismo y el elitismo que como se viene señalando, inciden tanto en las redes sociales como sobre la interacción de ellas con las instancias de decisión política.

Por otra parte, cabe reparar en el hecho de que la visión sobre el capital social no debe limitarse a las asociaciones formales, pues un entendimiento amplio del concepto de redes sociales debe incluir a las formas blandas de sociabilidad, esto es, a las menos formales e institucionalizadas como los grupos que comparten espacios de esparcimiento, amistad, gustos o preferencias de ocio (Pérez-Díaz, 2003, p. 431).

Asimismo, es importante observar que si bien las redes sociales poseen valor ante todo para quienes se hallan inmersos en ellas, sus características específicas repercuten en la salud de las comunidades y en la organización de la política; por

lo cual se puede establecer la existencia de una dependencia mutua, es decir, que la salud de determinada sociedad influye en el grado y en la calidad del capital social existente.

En ese sentido se puede establecer que la interacción social mediante redes sociales ayuda a los individuos a resolver dilemas de acción colectiva, reduciendo de manera simultánea los incentivos para el oportunismo y la corrupción en los ámbitos de toma de decisiones; no obstante, la existencia de un capital social denso no condiciona necesariamente la existencia de un gobierno honesto y transparente en su actuación.

Pues si bien en un entorno caracterizado por la presencia de amplias redes sociales fundadas en la reciprocidad y la confianza, se fortalece la capacidad de éstas para influir en la toma de decisiones, la consecución de sus objetivos y su contribución a transparentar la acción de gobierno, dependen en mucho de la capacidad para disponer y combinar este tipo de capital con otros que lo potencien (Herreros, 2002; Lorenzelli, 2003).

A estas reflexiones cabría añadir que de acuerdo con algunos estudios comparativos¹³, el perfil del capital social es variable en tanto su dinámica está determinada más por las singularidades de cada contexto específico que por factores indistintamente generalizables; de modo que dadas las asimetrías culturales, educativas, económicas y políticas prevalecientes entre los grupos que comparten un mismo espacio, dichos estudios han puesto en evidencia que el capital social puede hallarse más extendido entre grupos que disfrutan de ventajas comparativas respecto de otros.

En ese tenor, las investigaciones han permitido poner de relieve variables que establecen una diferenciación entre colectivos y asociaciones, las cuales aluden a

¹³ Por ejemplo: Font, 2001; Navarro, 2002; Putnam y Goss, 2003, los cuales se han realizado fundamentalmente en países occidentales con democracias consolidadas.

la creciente complejidad social, como la existencia de diferentes niveles educativos, el cambio de roles en las familias, el deterioro de la lealtad hacia instituciones tradicionales como la iglesia, los sindicatos y los partidos políticos, la desafección electoral, el contacto de los representantes políticos con los representados, así como el protagonismo de los medios masivos de comunicación y el manejo parcial de la información.

Algunas de estas variables han incidido en la tendencia a ponderar lo individual sobre lo colectivo, es decir, en el tránsito de lealtades estables y de largo plazo a otras sustentadas en coyunturas, lo cual se manifiesta en el número cada vez mayor de estructuras menos formales y más flexibles ocupadas en atender necesidades más personales que colectivas.

Asimismo, destaca el cambio generacional como otra variable que impacta en forma directa sobre el tipo de asociaciones, en el nivel de compromiso de los asociados y en los intereses que motivan a ese capital social; lo que se estaría traduciendo en una tendencia hacia el aumento de capital fragmentado, autodirigido, personalista, en detrimento del cohesionado, heterodirigido y colectivista propio de las sociedades de hace algunas décadas.

No obstante, el asociacionismo de carácter más formal seguiría observando determinadas características, como estar integrado predominantemente por hombres adultos y de edad avanzada, con niveles económicos medios y altos, pensionados o con trabajos estables, residentes de localidades relativamente compactas con todos los servicios, e interactuando alrededor de temas de carácter comunitario.

Si bien este perfil de asociado evidencia un grado de discriminación en cuanto a capacidad y disposición para interactuar con vecinos y compañeros, cabría insistir en que en contextos específicos donde las desigualdades sociales han exacerbado los conflictos, éstos a su vez han motivado el desarrollo de pautas

asociativas para la defensa de intereses concretos, lo cual pone de manifiesto la mutua dependencia entre contexto y capital social.

Por otra parte, en las sociedades contemporáneas existe una tendencia a profesionalizar el liderazgo de las agrupaciones civiles, esto es, a privilegiar la presencia en las asociaciones en calidad de coordinadores de personas especializadas en temas concretos, fenómeno que podría dar pauta a la conformación de un nuevo elitismo en torno al usufructo de este nuevo capital social.

Finalmente, en torno a los factores que hoy estarían influyendo en el desarrollo del movimiento asociativo y, por ende, en los propios mecanismos para la participación ciudadana, cabe hacer referencia a los avances en las telecomunicaciones y en la informática, al flujo migratorio con los consecuentes fenómenos de multiculturalismo y, a las perennes pugnas de carácter étnico y religioso; elementos que en conjunto conminan a registrar la influencia recíproca entre el capital social y el ámbito de gobierno.

Estas constantes de carácter contextual y de pautas de acción en el interior de las asociaciones, que de acuerdo con los estudios citados vienen repercutiendo cuantitativa y cualitativamente sobre el capital social, parecen perfilar un declive del compromiso cívico frente a instituciones que históricamente constituyeron ámbitos fundamentales para la vida comunitaria y, por tanto, generadoras de identidad, solidaridad, participación y reciprocidad entre los individuos.

Frente a esta realidad que será confrontada con los casos de estudio y atendiendo a la interdependencia entre contexto y capital social, en términos normativos cabe advertir que fomentar, reconstruir o fortalecer a éste requiere inicialmente de la satisfacción de necesidades sociales básicas, así como de la disposición de tiempo, recursos y educación cívica; no obstante que como se ha dicho, las

propias condiciones adversas pueden propiciar el desarrollo de redes asociativas útiles para la gestión de demandas y para la adquisición de recursos.

Dado que los recursos valorados socialmente como útiles son distribuidos en forma inequitativa y son accesibles de manera desigual, lo que indistintamente incide en los alcances del modelo participativo en sociedades específicas, cabe advertir el riesgo que subyace al modelo de que gran parte de los potenciales participantes sean relegados al papel de espectadores, o que su presencia en las instancias respectivas sirva sólo para validar planes y programas de gobierno previamente decididos y ajenos a sus intereses.

Por último, es menester observar que en las ideas subyacentes al concepto de capital social, particularmente en las de Putnam y Goss, prevalece una visión instrumental incrustada en una lógica de mercado, donde a decir de estos autores: “los emprendedores -los líderes- tienen éxito en la medida en que el producto que venden -el asociacionismo- esté demandado y poco ofertado” (2003, p. 27); siendo posible inferir que en estos planteamientos los valores normativos, a pesar de ser aludidos, cobran poca relevancia.

1.2.2.4 Independencia de los representantes frente al mandato de los representados

Como se ha dicho, analizar el modelo participativo implica hacer referencia a la interacción de los representantes políticos con los representados y sus organizaciones durante el periodo de gobierno, es decir, conlleva centrar el análisis en el lapso de la representación una vez superada la etapa del consentimiento y antes de que los políticos enfrenten la evaluación de los ciudadanos a través del voto; tarea que se inscribe en el debate histórico en torno a la posición que debieran asumir los candidatos electos respecto al mandato de los electores y, en ese sentido, al nivel de dependencia que debiera existir entre ambos.

Para analizar esta variable que incide en el modelo participativo es necesario reiterar que desde la concepción de la representación política, los arreglos institucionales dotaron al representante de un alto grado de autonomía respecto de las opiniones del electorado, sobre todo, que en el ideario del gobierno representativo se desechó el mandato imperativo y la revocación del mismo, por considerar que con ellos se privaría a los representantes de toda independencia (Cf. Manin, 1998, p. 201).

No obstante, cabe puntualizar que el mandato inscrito en la figura de la representación política, otorgó a los representados algunos mecanismos formales de control sobre el gobierno, mediante las vías institucionales de la rendición de cuentas y la asignación de premios o sanciones electorales a *posteriori* de la acción de representar (Manin, Przeworsky y Stokes, 1999).

Con base en estos antecedentes, en los ámbitos de la teoría y la práctica política ha venido ocupado un lugar central el cuestionamiento sobre si un representante debería hacer lo que sus electores desean, y verse vinculado con los mandatos de éstos, o si debiera continuar disponiendo de independencia para actuar de acuerdo con las convicciones propias, en el entendido de que en el ejercicio del mandato habrá de perseguir el bienestar general.

Desde una perspectiva normativa, las dos posiciones esenciales en torno a la controversia entre mandato e independencia han sido resumidas por Pitkin (1985, p. 165) en los términos siguientes:

- Para los teóricos del mandato, el representante debe votar como sus electores lo harían si fueran consultados, pues sería irrisorio decir que un ciudadano representa a un distrito o a una comunidad si sus opiniones son contrarias a las de éstos; por ende, aseguran que no es auténtica representación si el representante no hace lo que sus electores desean.

- Para los teóricos de la independencia, lo medular de la representación reside en que el poder del pueblo sea transferido al representante mediante una elección para un tiempo determinado; no es representación afirman si los electores conservan un control como si fuesen a actuar por sí mismos.

Intentando recuperar un enunciado afín a ambas posiciones se puede establecer que ser representado implica estar presente en algún sentido, de lo cual se deriva la idea de que si bien el representante debe disponer de libertad para actuar, no debiera mantenerse distante o más aún opuesto a los deseos expresos de los representados, pues de lo contrario sería insostenible decir que éstos están presentes a través de él (Cf. Pitkin, 1985, pp. 157-184).

El debate cobra relevancia en tanto como se ha dicho le subyace la controversia sobre el control de la acción de gobierno, lo cual permite inferir una inclinación de los representantes hacia la independencia y de los representados hacia el mandato; a la complejidad de esta cuestión se suman variables como la definición del interés general, la ponderación del interés nacional sobre el local, la diferencia entre representar a un distrito y actuar en nombre de una nación y, sobre todo ahora, el papel determinante de los partidos políticos dada la concentración y centralización de las decisiones que ostentan.

Sin embargo, entre los puntos neurálgicos que siguen motivando el debate en cuestión, se encuentran tanto el hecho de permanecer circunscrita la evaluación ciudadana sobre la acción de gobierno al voto y la consecuente ausencia de otros instrumentos para que los representados puedan incidir en el trabajo político durante el mandato, como la insuficiente acción sustantiva de los representantes políticos.

Pues la operación del modelo ha venido mostrando que mediante el ejercicio del sufragio, el ciudadano difícilmente puede medir con precisión el impacto de su participación, además de que valorar la utilidad del voto individual puede resultar

difícil, ya que de conformidad con los sistemas electorales cada voto es sometido a una fórmula de conversión para la asignación de curules, donde se dispersa la voluntad personal del votante; a lo cual habría que sumar la falta de mecanismos que vinculen puntualmente a la acción de representar con un programa de gobierno.

Ante esta realidad, es necesario insistir en que el contenido de la acción de representar se debiera materializar en la voluntad del representante para promover los intereses de los representados, es decir, en la correspondencia que debiera existir entre la actuación del representante y los intereses de quienes representa; lo cual conduce al problema esbozado de establecer una idea asequible y compartible de interés general, en tanto con ella se alude lo mismo a abstracciones que a hechos tangibles.

Intentando acotar este reto conceptual al que se enfrenta el representante político, se puede señalar que lo importante no debieran ser las preferencias o los deseos de carácter personal o grupal, en tanto sería imposible esperar que los representantes atiendan las inclinaciones de cada elector; sino las actitudes, los valores y los medios que los miembros de determinada comunidad comparten y sancionan como válidos y necesarios para su convivencia, mientras no afecten o violen los derechos de terceros.

No obstante, es conveniente advertir que si bien el representante debiera actuar en correspondencia con esta definición de interés general, asociada con las aspiraciones de sus representados, no deja de representar cuando en determinadas circunstancias actúa al margen de los deseos de algún grupo o colectivo, pues como se ha dicho, esta circunstancia subyace a la esencia de la acción de representar y forma parte de los presupuestos que el elector asume al transferir su voluntad a través del voto.

Ante estos presupuestos que abonan al debate que aquí se aborda, deben situarse dos cuestiones esenciales: a) que los sujetos comunes no carecen de aptitud para comprender el quehacer político y ocuparse en él y, b) que el representante deber asumir la responsabilidad de justificar periódica y públicamente sus decisiones (Manin, 1998).

En lo que hace al papel de los partidos políticos en este debate, es necesario prestar atención al hecho de que en la actualidad la independencia del representante político se encuentra supeditada a la instrucción del partido de origen, constante que ha dado pauta a sugerir que en los Estados modernos el representante debiera ser concebido como agente del partido y, por ende, carente de libertad para actuar de acuerdo con las convicciones propias.

En este orden de ideas se postula que la actuación del representante se ve enmarcada por el programa del instituto político que lo postula, cuyo contenido los electores conocen, aprueban y por tanto votan; presunción que desde hace varios años ha venido siendo rebatida con base en diversos estudios cuantitativos, en los que se pone de manifiesto el desconocimiento y desinterés de gran parte de los electores respecto de las plataformas electorales (Cf. Campbell, Converse, Miller y Stokes, 1960; Downs, 1973; Fiorina, 1981).

De manera que en términos prácticos y con el objetivo de subsanar el distanciamiento entre representantes y representados durante el mandato, se han venido ensayando diferentes ejercicios participativos, sobre todo en las democracias consolidadas y a nivel local, que en alguna medida han permitido al ciudadano y a las asociaciones transmitir sus demandas e intentar influir en las decisiones de los representantes políticos.

En este contexto de debate entre independencia y mandato, algunas de las interrogantes sobre la participación ciudadana siguen siendo cómo organizarla y cómo evaluar sus resultados, pues no obstante la tendencia -en muchos casos

sólo discursiva- hacia una mayor intervención de los residentes en la toma de decisiones, subsisten reservas fundamentalmente en los ámbitos gubernamentales ante la imposibilidad de prever los alcances y controlar los resultados de estos ejercicios cívicos; la insolvencia de la representación política ante estas interrogantes, se ha puesto en evidencia en el hecho de que las diferentes formas ensayadas se han hecho esencialmente para enriquecer la elaboración de políticas públicas, las cuales *grosso modo* no han implicado asuntos de gran envergadura en materia de orientación y control de la acción de gobierno (Cf. Font, 2001).

Por lo anterior y considerando que hasta ahora la única voluntad vinculante de los ciudadanos con los representantes políticos reside en los procesos de elección, la introducción de mecanismos para la participación ciudadana debiera repercutir en potenciar las probabilidades de incrementar los intereses tomados en cuenta al momento de decidir; en otras palabras, la participación debería repercutir en un ensanchamiento de los intereses representados y, por tanto, en la solución de mayores demandas, en una calidad superior de las decisiones, así como en una mayor legitimidad de los representantes.

Cabe entonces recuperar la reflexión de Font (2001, p. 222) en el sentido de que, algunos problemas de representatividad podrían en parte ser superados con un modelo de participación que enfatice el rol crítico y de control de las asociaciones civiles sobre las administraciones; lo que a su vez debiera contemplar una profunda revisión, renovación y democratización de las mismas organizaciones de la sociedad civil¹⁴, sobre lo cual la democracia directa aporta aún pocos elementos teórico normativos (Máiz, 2006).

Por otra parte, a pesar de que la complementariedad de la participación con la representación debe hacer frente al hecho de que ambos modelos responden a principios, objetivos e intereses diferentes e incluso contradictorios (Cf. Navarro,

¹⁴ Para un estudio en torno a la definición de sociedad civil se puede consultar: Walzer, 1998.

2002, p. 169), la puesta en marcha de mecanismos para la participación ciudadana tiende a conformarse en una auténtica válvula de escape en contextos donde las tensiones sociales van en aumento y, en esa medida, pueden contribuir al fortalecimiento del propio gobierno representativo, siempre y cuando de su implementación se derive algún grado de satisfacción de las diversas demandas puestas a consideración.

Asimismo, al debate en cuestión se deben integrar las aportaciones de la participación al desarrollo de la educación cívica, a disminuir la apatía y aumentar la solidaridad, a acrecentar los niveles de aceptación sobre propuestas de gobierno, al asumir los residentes un grado de responsabilidad frente a su comunidad, así como al obligar a los representantes políticos a argumentar públicamente sus posiciones sin demérito de su autonomía.

En este sentido se puede recapitular señalando que más que pretender una sustracción de funciones a los representantes políticos, con la implementación del modelo participativo está en juego una redefinición de las relaciones de convivencia, en tanto los individuos y sus organizaciones hacen política por vías institucionales, es decir, participan y se comprometen en la toma de decisiones que les afectan.

Lo cual como se ha venido señalando, es en mucho resultado de una creciente conciencia cívica sobre las potencialidades de la implicación ciudadana en la cosa pública, paralela a la acumulación de malestar frente a una acción de los representantes políticos en alguna medida desvinculada de los intereses de los electores, y sin que medien suficientes y convincentes justificaciones públicas sobre la acción de representar (Cansino, 2005).

De manera que como ha señalado Bobbio (1987), para el futuro de la democracia representativa será cada vez más importante consultar en forma permanente a los representados, a través de mecanismos y estructuras horizontales de integración

que sustituyan a las tradicionales estructuras verticales de decisión; las que aún perduran y que trascienden al propio modelo participativo haciendo a éste insuficiente para garantizar una amplia deliberación e inclusión ciudadanas.

En suma, si bien cada valoración sobre el mandato y la independencia de los representantes frente a los representados, estará mediada por el marco normativo de referencia que defina al quehacer político, así como a las obligaciones éticas y morales de los representantes; el debate requiere también sumar las particularidades de cada contexto específico, a fin de alcanzar un grado de compaginación entre ambos modelos favorable a una gobernabilidad sin exclusiones.

1.2.3 En el modelo deliberativo

1.2.3.1 El sustento normativo

En torno a la presencia de los sujetos en el espacio público para atender intereses colectivos se han venido analizando diversos problemas, particularmente que la ampliación progresiva de la base electoral ha resultado insuficiente para garantizar una mayor representación de la pluralidad que caracteriza a las sociedades contemporáneas, que prevalece un distanciamiento entre representados y representantes, que persisten criterios de exclusión política los cuales generan la presencia de una mayoría pasiva condicionada por una minoría activa, que esta minoría asume *de facto* un papel determinante en la selección de la élite gobernante, asimismo que el foro depositario de la soberanía no obstante ser constituido mediante mandato del pueblo es jurídicamente independiente de éste, entre otras razones por la prohibición del mandato imperativo y de la revocación del mismo (Cf. Kelsen, 1977, p. 44).

Ante estas limitaciones e insuficiencias del modelo representativo, así como frente a los aún limitados avances en materia de implicación directa y efectiva de sujetos, colectivos y asociaciones en la cosa pública, que en el marco del modelo participativo se han venido registrando, en los últimos lustros del siglo XX ha

venido tomando relevancia la necesidad de incrementar y garantizar espacios institucionales para la deliberación pública, así como de impulsar una mayor y mejor inclusión social en dichos espacios, en tanto amplios sectores han permanecido marginados de la toma de decisiones de gobierno.

En ese sentido se viene debatiendo alrededor de un nuevo modelo de democracia denominado como deliberativo, el cual lejos de constituir una alternativa al de la representación se ha inscrito en la perspectiva de repensar el debate público en el seno de éste, percibiendo que una implicación sustantiva y vigorosa del ciudadano en los asuntos públicos, así como una mejor interacción entre la sociedad y las instituciones de gobierno permitirán ponderar los intereses generales sobre los particulares, mejorar las decisiones de gobierno, fomentar la tolerancia hacia el pluralismo de formas de vida y, subrayar los acuerdos sociales (Bohman, 1998; Chambers, 2003; Neblo, 2005).

De tal manera que desde esta nueva perspectiva normativa, la exigencia en torno a la representación política se desplaza de la legitimidad de origen hacia el periodo del mandato, como en el modelo participativo, empero, lo que cobra importancia ahora es el proceso mismo de la deliberación sobre los temas de la agenda pública; por lo cual resulta fundamental diferenciar entre un proceso de agregación de intereses resultado de la simple presencia de ciudadanos y organizaciones en instancias habilitadas *ex profeso*, de la construcción de acuerdos sobre las materias que están en juego durante el mandato producto de una deliberación pública en común (García, 2005).

En consecuencia, es necesario puntualizar que a diferencia de los modelos representativo y participativo donde las demandas e intereses sociales son asumidos como exógenos al debate político, en el modelo deliberativo se parte de la idea de que la construcción de estas demandas e intereses es intrínseca a la política, cuya edificación debe estar mediada por la preeminencia del mejor argumento (Habermas, 1998; Máiz, 2006); presupuesto normativo en el que en

alguna medida confluye la concepción sobre la democracia *fuerte*, donde el sujeto asume un papel relevante en la vida pública (Barber, 1998, p. 291 y ss.).

De modo que la hipótesis básica de la democracia deliberativa es que, las preferencias políticas estarán sujetas a cambios como resultado de su exposición a un proceso de deliberación, en tanto a lo largo de éste se desplegará una vasta provisión de información, que los principios y valoraciones individuales serán sometidos a la reflexión de los demás participantes y que, finalmente en el intercambio de argumentaciones habrá de prevalecer la fuerza de las ideas más convincentes, en términos de Rawls, de las ideas razonadas y razonables.

La idea sobre la ponderación del mejor argumento como base para la construcción de acuerdos alrededor de intereses comunes, remite a las reflexiones en torno a la racionalidad comunicativa de Habermas (2002), en el sentido de que la racionalidad encuentra su mejor expresión en la capacidad comunicativa de los sujetos, esto es, en su capacidad para racionalizar el dominio político haciendo converger lo correcto y lo justo mediante la argumentación, que en el Estado de derecho liberal habría de sintetizarse en la norma jurídica.

En esta concepción se puede observar la influencia directa del pensamiento de Kant, para quien el uso de la razón era ante todo un uso público, como fue comentado aquí; de modo que para el exponente de la teoría crítica, el control pragmático de la verdad se derivaría precisamente de la deliberación pública entre individuos libres e iguales que alcanzan un consenso social, lo que para efectos de esta investigación implica la posibilidad para los sujetos de argumentar en un proceso deliberativo, donde toda persona en uso de su razón la acepte como válida con independencia de su empatía con dicha argumentación.

En esta ponderación de la racionalidad y de su uso público se hace evidente un fundamento lingüístico, giro lingüístico de la filosofía diría Rorty (1998), entendiendo a la racionalidad comunicativa como el ámbito de la interacción

lingüística de los sujetos en busca de una comprensión intersubjetiva, más allá de la acción racional orientada al éxito individual como la concebía Weber (1972).

Asimismo, la idea de la acción social orientada por la comprensión intersubjetiva, implica destacar que los individuos están unidos entre sí por el entendimiento derivado del uso del lenguaje, por tanto, la consecución de esta unión a través de las estructuras lingüísticas constituye para Habermas el requisito fundamental para la reproducción de la vida social, para la construcción de acuerdos sociales, así como para la emancipación de los sujetos del poder y la dominación (Cf. Honneth, 1991, p. 475).

En la perspectiva de supeditar la construcción de los acuerdos sociales a la justificación pública más convincente, en el modelo deliberativo se han incorporado valores normativos como la reciprocidad y el respeto mutuo entre los interlocutores, en tanto se ha señalado que los procesos de deliberación debieran estar mediados por los principios de la esencial libertad y la oportunidad de participación (Gutmann y Thompson, 2002, p. 52).

El valor fundamental de la reciprocidad gira entonces alrededor de la voluntad y la obligación de justificarse ante los demás, de la capacidad y disposición para buscar términos justos de cooperación, así como de la aceptación mutua; por ende, la reciprocidad sería el principio que daría sentido tanto a la publicidad como a la responsabilidad o rendición de cuentas de la acción de gobierno (Cf. Bohman, 1998, p.408).

Paralelamente a la puntualización de aspectos normativos como el imperativo de la justificación pública de las decisiones a través de argumentos convincentes, la deliberación ha venido siendo concebida en términos procedimentales, en la idea de que las decisiones precedidas de una amplia deliberación implicarán una construcción argumentativa más sólida y, por ende, serán más válidas y legítimas (Cohen, 1996; Bohman, 1998; Elster, 1998; Gutmann y Thompson, 2002).

Es así que en el modelo deliberativo la fuente de legitimidad se desplaza de la mayoría electoral y de la implicación de los sujetos en el espacio público, a la producción colectiva de la idea de bien común mediante la argumentación pública entre sujetos libres e iguales, es decir, a la construcción de las decisiones tras un amplio proceso de argumentación colectiva en espacios públicos (Máiz, 2006); aseveración en la que confluye el nuevo pragmatismo al señalar que los argumentos sólo pueden evaluarse por su eficacia para producir acuerdos entre personas o grupos concretos, por sus consecuencias sobre necesidades sociales (Cf. Rorty, 1998, p.122).

Consecuentemente, el modelo tiene como objetivo esencial contrastar el contenido y las razones de preferencias e interpretaciones de individuos e instituciones que interactúan en torno a temas públicos; mediante un proceso de comunicación limitado normativamente por dos aspectos básicos:

- Que a todos los sujetos potencialmente afectados por una decisión, se les permita participar en un proceso público de discusión extensa, basado en condiciones de libertad e igualdad.
- Que la deliberación esté sustentada en consideraciones racionales en torno a la adopción de una meta, norma o política, desdeñando la recurrencia a engaños, amenazas o manipulaciones (Neblo, 2005).

Para los objetivos de esta investigación interesa reiterar que la puesta en marcha del modelo, implica una deliberación pública entre representados y representantes durante el mandato, es decir, que a pesar de la independencia de éstos, deben ceñirse a la obligación de atender los intereses expresos de los electores; ponderar a la deliberación durante el acto de representar supone entonces, no sólo la exigencia moral y política de que el representante justifique sus decisiones, sino la necesidad de que se produzca una deliberación entre ambas partes antes de adoptarlas.

En el entendido de que ya no es sólo la evaluación ciudadana *a posteriori* lo que está en juego, sino sobre todo la retroalimentación entre las partes en la etapa de construcción de las decisiones de gobierno, cuyos resultados habrán de incidir en la posición de los ciudadanos al momento de emitir el sufragio; de ahí que se establezca como otro de los beneficios del modelo, el que la gente votará con mayor convicción luego de implicarse en un proceso de deliberación en igualdad de circunstancias y libre de coacción (Przeworsky, 1998).

El principio básico de la democracia deliberativa sería en suma que los valores, intereses y objetivos de las personas, lejos de constituir posiciones preconcebidas e inmutables, deben ser concebidas como ideas en construcción y susceptibles de mutaciones, en tanto sean sujetas a procesos públicos de análisis y justificación, basados en argumentos donde exista la disposición de hacer prevalecer a los más convincentes.

Por tanto en este modelo el interés ciudadano es asimilado como un producto contingente del proceso político, donde la pluralidad, las divergencias, el antagonismo, en suma, el conflicto como señalaba Maquiavelo, constituyen el motor de la acción política; aseveración que implica reconocer a estas características de las sociedades modernas como condiciones intrínsecas a la lucha de los sujetos por la libertad, por la igualdad de oportunidades, por la justicia y por el derecho a intervenir en la toma de decisiones que les afecten.

Es importante registrar que a diferencia del modelo participativo donde la cantidad de implicados constituye un elemento prioritario, en este caso se pone el énfasis esencialmente en los contextos institucionales y en la calidad de la argumentación; lo que conlleva el diseño e implementación de espacios públicos formales, vinculados con cada uno de los órganos donde la representación política define las políticas públicas, de tal forma que tenga verificativo una interacción lingüística efectiva entre los participantes (Elster, 1998).

El modelo deliberativo conlleva asimismo que las personas permanezcan expuestas a diversas fuentes de información, esto es, que puedan disponer de un amplio abanico de opciones informativas a efecto de estar en posibilidad de emitir una opinión razonada; empero, la discusión pública de los sujetos en calidad de particulares ha ido cediendo a los criterios en común socializados a través de los medios de comunicación masiva, cuyo protagonismo de carácter monopólico les ha permitido legitimar contenidos bajo la forma de valores únicos, frente a los cuales grandes sectores se posicionan pasivamente en calidad de alienados¹⁵, lo que en conjunto obstruye el presupuesto inicialmente referido.

Más aún, este fenómeno al que Habermas denomina como *refeudalización*, estaría implicando que el razonamiento sea condicionado por un consumo individual uniformado que transforma al público en masa, donde la fuerza de las palabras, es decir, de la capacidad de abstracción se va erosionando frente a la instantaneidad y fugacidad de la imagen (Cf. Sartori, 1998); contexto que acaba por desdibujar aquel presupuesto, en tanto los propios empresarios de los medios masivos se vienen involucrando de manera directa en el ejercicio del poder político, en detrimento de la imparcialidad que debiera privar en la información que difunden dichos medios (Cf. Chomsky, 2004).

En consecuencia con este planteamiento se puede señalar que en la actualidad, el problema fundamental para la libertad de los sujetos residiría en su decreciente capacidad de raciocinio crítico frente a la acción de gobierno y, sobre todo, de los poderes fácticos; en este sentido, se ha establecido que la patología determinante de la época estaría determinada por la imposición de una racionalidad instrumental en los procesos de entendimiento intersubjetivo, que obstruye la posibilidad de hacer confluir lo correcto y lo justo alrededor del interés general (Honneth, 1991, pp. 479 y 480; Habermas, 2002, p. 200).

¹⁵ Sobre el concepto de alienación en torno a los medios de comunicación masiva se puede consultar: Althusser, 2003.

Dimensionar esta realidad contemporánea obliga a subrayar que la presencia de la deliberación en el debate actual sobre la democracia, no debiera limitarse a centrar su utilidad en los procedimientos de toma de decisiones, sino ampliar su punto de interés en los mismos procesos de deliberación pública; en otras palabras, entenderla como un fin en sí mismo que conecta con los valores de la tradición republicana y que, por tanto, requiere ser asimilada como parte intrínseca de la cultura cívica, que hace posible visualizar los complejos contextos nacionales, las diferentes realidades locales, la diversidad de actores sociales y la multiplicidad de intereses en conflicto.

Finalmente, sobre las virtudes de la deliberación en cuanto modelo normativo y sus repercusiones a favor de la implicación de los sujetos en el espacio público, se puede sintetizar que: enfatiza el ideal de la justificación pública, amplía la información sobre preferencias propias y de terceros, amplía la visión a largo plazo, contribuye a producir decisiones con mayor calidad, innovadoras y más legítimas, aumenta la posibilidad de alcanzar acuerdos, fortalece los valores de la reciprocidad y el respeto mutuo, fomenta una convivencia constructiva, refuerza las ideas de igualdad y no discriminación, genera una ciudadanía más cualificada y, mejora las prácticas democráticas en beneficio de la inclusión (Bohman, 1998; Rosenberg, 2005; Máiz, 2006).

1.2.3.2 Algunos cuestionamientos en torno a lo normativo

Tomando en cuenta las dificultades que enfrentan los sujetos para involucrarse en los temas públicos, entre otras razones por los límites que en los hechos impone la diversa, excluyente, compleja y contingente vida social contemporánea, desde el ámbito teórico se ha venido insistiendo en que el modelo deliberativo debería redefinir las condiciones procedimentales y las aptitudes individuales previstas para la implicación de los sujetos en los procesos de interacción lingüística; en ese sentido, se ha sugerido inicialmente ampliar la acepción de racionalidad a fin de incluir y validar diversas formas argumentativas, haciendo al modelo más asequible a un público menos sofisticado (Cf. Young, 1999; Neblo, 2005).

Asimismo, dado que entre los principios normativos en los que se apoya este modelo, se encuentra el imperativo de la influencia recíproca en las opiniones de los implicados, particularmente entre representados y representantes, se ha venido advirtiendo que muchas de las condiciones legales y contextuales prevalecientes, aunque en gran medida ajenas al modelo, resultan poco favorables para el logro de tal propósito, en tanto obstaculizan la disposición de información amplia sobre la acción de gobierno, impiden la habilitación de mecanismos para deslindar responsabilidades directas ante objetivos incumplidos, y de instrumentos institucionales para castigar o premiar a los gobiernos más allá del voto, así como mediatizan la acción colectiva que pretende hacer valer estos derechos (Cf. Máiz, 2006).

A la insuficiencia de los procesos electorales para garantizar la consecución de los derechos referidos, es necesario sumar otros factores contextuales, valga insistir en cierta medida exógenos al modelo, como el limitado acceso a la información sobre el quehacer legislativo en las diferentes comisiones, el control que ejercen las élites de los partidos políticos sobre representantes y sus agendas de trabajo, así como la cooptación de gran parte del tejido organizativo civil y de la movilización popular a través de políticas corporativas y clientelistas, factores que en conjunto merman la capacidad de interlocución efectiva de la población con los representantes políticos.

Particularmente sobre la relación de los medios de comunicación con la política gubernamental, la omnipresencia de aquellos en prácticamente todas los ámbitos de la vida social ha llevado a establecer la existencia de una democracia de audiencia (Manin, 1998); contexto que además de implicar un control sobre la información que la gente recibe en torno a la acción de gobierno, abre la puerta para que los empresarios de la comunicación incidan en forma significativa en la agenda pública, además de permitirles filtrar sus intereses mercantiles e incluso de carácter personal, interviniendo además en la valoración sobre la aptitud de los

aspirantes a cargos de representación política, al ponderar habilidades para la interacción a través de los medios informativos por encima de plataformas políticas, programas de gobierno y capacidades personales.

A propósito de la incidencia de los medios masivos en esta nueva dinámica que estaría imponiendo la denominada democracia de audiencia, cabe observar el papel determinante que viene desempeñando la estrategia de implementar con periodicidad estudios cuantitativos de opinión, con los que se pretende medir el sentir de la población acerca de temas determinados por los propios medios informativos; baste comentar que además de arrojar un déficit importante en términos de implicación efectiva de la población, dada la ínfima información de que suelen disponer los presuntos interrogados, no se propicia un intercambio de razones, registran deficiencias metodológicas que repercuten en la representatividad y veracidad de los resultados, además de que el impacto de éstos en la elaboración de políticas acordes con los intereses y demandas de la población en general son muy limitados, como lo han demostrado algunas investigaciones empíricas (Cf. Font, 2001).

Por otra parte, en cuanto a las limitaciones propiamente intrínsecas al modelo, destaca el compromiso de adherir los procesos deliberativos a la regla de decisión por unanimidad, es decir, el imperativo de supeditar estos procesos a la adopción de decisiones por consenso, en el sentido planteado por Habermas. En alguna medida siguiendo esta idea, otros autores han señalado la inconveniencia de extender la deliberación a todos los espacios, para todos los temas y en todo momento, considerando que la deliberación se desarrolla de manera más efectiva en contextos en los que los participantes comparten intereses, relaciones de amistad o ligas sociales de proximidad, así como cuando se proponen soluciones identificables (Mansbridge, 1983)¹⁶.

¹⁶ Uno de los primeros estudios de caso sobre la democracia deliberativa es el desarrollado por Mansbridge alrededor de las reuniones ciudadanas o *town meeting* de Nueva Inglaterra; cuyas conclusiones se perfilaban en el sentido arriba comentado.

Aunque normativamente se debe apuntar en esa dirección, la pretensión de construir una idea de interés común necesariamente por consenso de los implicados bajo el uso público de la razón, enfrenta la interrogante de si en los hechos toda práctica de deliberación puede suponer la derivación de un consenso de los participantes, dada la complejidad y diversidad de la vida social aún en el ámbito local.

En este sentido es que se ha hablado de la necesidad de limitar las expectativas subyacentes al consenso (Cf. Bohman, 1998; Young, 1999), pues si bien es imprescindible la existencia de algunas reglas de procedimiento que hagan viable el intercambio de argumentaciones, es difícil esperar que todos los participantes terminen por compartir los valores morales que sirven de justificación a cada razonamiento.

Asimismo, concebir normativamente a la deliberación como una forma de interacción lingüística que de manera irremisible finaliza en decisiones de consenso, implica el riesgo de pretender aislarla de los conflictos de clases, de los intereses en competencia y de los puntos de vista contrapuestos, por tanto, de anular su potencial contribución a la conciliación de dichos intereses en pugna y a la construcción de soluciones frente a los múltiples disensos inherentes a las sociedades contemporáneas, en las que conviven sujetos en gran medida ajenos aún al ideal de autonomía plena en el sentido planteado por Rawls (Cf. Habermas/Rawls, 1998).

Por otra parte en cuanto a la categoría de racionalidad, Walzer (2004) ha llamado la atención sobre la inexistencia de un tribunal transcultural de la razón, ante el cual se pudiera dirimir la superioridad del criterio de racionalidad al margen de las determinaciones de cada cultura; en alusión a presunciones elitistas como las de Rawls, quien ha aseverado que los debates de los ciudadanos pueden pero no necesariamente son razonables y deliberativos, derivando la razón pública sólo al

razonamiento de legisladores, ejecutivos, jueces, candidatos en las elecciones y líderes de los partidos (Habermas/Rawls, 1998, p. 86).

Ahora bien, mirar a los participantes en los procesos de deliberación como individuos libres (de coerción) e iguales (ante las reglas de procedimiento), podría estar complicando la determinación de quienes realmente se implican y cuyas aptitudes varían en función de contextos específicos; idea a la cual han abonado investigaciones empíricas donde se ha demostrado que en algunos ejercicios implementados, sólo una minoría muestra aptitud lingüística para reflejar las preferencias, organizarse con respecto a objetivos generales y sobre planes de vida a largo plazo (Cf. Rosenberg, 2005).

De ahí que algunos autores vengán advirtiéndolo que el ideal del modelo debiera residir esencialmente, en tener presente a la democracia en los procesos de deliberación, es decir, en democratizar las decisiones (Goodin, 2000; Pettit, 2003); edificadas a partir del uso del lenguaje concebido como medio de crítica y de construcción de la realidad entre sujetos por definición diferentes, en la idea de que una ampliación progresiva de intercambio argumentativo puede derivar en un incremento de la calidad de la deliberación individual y colectiva, en otras palabras, en que los implicados en un proceso deliberativo puedan considerar sus ideales, principios y juicios más razonables y mejor fundados de lo que eran antes de participar en él.

.

Este planteamiento que alude al principio de la igualdad de oportunidades para participar (Bohman, 1998), conmina a reflexionar sobre la importancia de que al momento de innovar instancias *ex profeso*, se compaginen de manera flexible los aspectos normativos con los procedimentales, a fin de hacer frente a las relaciones de poder asimétricas y, al consecuente riesgo de exclusión del discurso divergente con los intereses de quienes institucionalmente deben hacerse cargo de estos ámbitos.

Bajo esta perspectiva resulta conveniente insistir en la necesidad de acotar la pretensión de consenso, a favor de la multiplicación de acuerdos alcanzados con base en la mayor argumentación pública posible, que irremisiblemente implicará la subordinación de algunas justificaciones e intereses, lo que como se ha dicho es parte constitutiva del pluralismo político vigente.

En otro orden de ideas, cabe aludir al alcance y las consecuencias de la deliberación en los ámbitos de toma de decisiones, pues si bien normativamente se reconoce la necesidad de establecer un carácter vinculante para la representación política respecto de los resultados de las deliberaciones, subsiste la idea de concebirla como un mecanismo para encauzar la expresión del descontento social, es decir, como una catarsis discursiva que en el mejor de los casos puede contribuir a hacer gobernable el conflicto (Máiz, 2006).

De cara a este planteamiento, en términos normativos resulta útil recuperar la idea de que la deliberación no debiera servir sólo para justificar decisiones de gobierno, sino trascender el nivel instrumental y concebirla como un elemento básico para la construcción de las decisiones alrededor de intereses que determinada comunidad considerar relevantes, en tanto no constituyan un factor de conflicto para otra población.

Asimismo, se ha cuestionado la endeble institucionalización de mecanismos para la deliberación pública lo cual obstruye su continuidad, por lo cual la implementación de dichos procesos requerirá una efectiva regulación que garantice el cumplimiento de condiciones previas, como el acceso permanente a la información gubernamental, la igualdad de oportunidades para participar, la inclusión social sin discriminaciones, la rendición de cuentas de los representantes y, la influencia efectiva de los representados en la determinación de los temas que conforman la agenda pública.

En torno al futuro del modelo, la precisión de objetivos y el aspecto regulativo cobran relevancia en tanto por esas vías, se podría colocar a los procesos inherentes en la senda de las definiciones sobre temas trascendentales como la propia organización gubernamental, la planeación estratégica de las ciudades, las reglas de operación, el ejercicio y destino de los presupuestos, la rendición de cuentas del trabajo político con apego a programas previamente comprometidos, los diseños institucionales, el derecho a la movilización cívica, la autonomía y representatividad de las organizaciones sociales, la asignación de recursos para el movimiento asociativo; temas que paralelamente inciden en las diferentes dimensiones de la representación política.

Consecuentemente, en términos operativos será menester diferenciar entre una estrategia gubernamental que busca primordialmente obtener de los sujetos y sus asociaciones información, asesoramiento, consulta, cooperación para la gestión pública, control sobre la movilización social y legitimidad en torno a decisiones prefiguradas, de aquella donde se acepta poner en juego la dimensión propiamente política, sin que en la práctica ambas sean necesariamente excluyentes.

Al hablar del estadio donde se acepta poner en juego la dimensión política, se hace referencia esencialmente a la implementación del modelo observando el principio normativo de la inclusión, es decir, de la incorporación de la pluralidad de formas de vida y de culturas vigente en las sociedades contemporáneas, donde a través de la interacción lingüística y el consecuente acuerdo sustentado en la mejor argumentación, se pueda alterar la correlación de fuerzas entre autoridades, colectivos y organizaciones civiles de determinada localidad.

Finalmente en torno a los cuestionamientos referidos, cabe reiterar que concebir y poner en marcha procesos deliberativos entendidos como un derecho fundamental de todos los sujetos, dependerá en mucho de la capacidad de movilización de la sociedad civil al margen de las esferas del poder, paralelamente a la presencia de

una representación política sensible a sus beneficios sociales que la fomente y asuma las consecuencias de su implementación (García, 2005, p. 118).

En ese sentido es importante observar que la movilización ciudadana deberá encontrar los espacios institucionales para deliberar, e incidir en la toma de decisiones sobre el modo en que se ha de organizar la vida colectiva, a lo que subyace el debate histórico sobre el ejercicio efectivo de la soberanía popular, en gran medida relegado por el modelo de la representación, como se ha venido destacando en los capítulos precedentes.

Asimismo, a este debate le es inherente el imperativo de avanzar de manera efectiva en la formación de ciudadanía desde una perspectiva republicana contemporánea, es decir, comprometida con el bien común, con el Estado de derecho y, con una convivencia constructiva, lo que de algún modo alude al ideal republicano de contar con una convivencia sustentada en una república de razones (Pettit, 2003, p.153), cuya mayor aportación tiene que ver con la posibilidad de limitar en los hechos la interferencia arbitraria del Estado, al tiempo que permitiría replantear a la misma democracia desde el ámbito de la sociedad civil.

Esta aseveración conmina a tomar en cuenta que si bien el discurso y la concreción del modelo de la representación política, tienen una historicidad concreta ligada a las culturas de occidente en Europa y Norteamérica, la transferencia de este discurso y de su praxis a culturas diferentes conlleva irremisiblemente nuevas experiencias sobre las cuales es prácticamente imposible garantizar su arribo a un puerto único e inmutable, en el entendido de que ni existe una pureza ideológica innata a determinada cultura, ni es posible su interpretación lineal en contextos diversos (*Cf.* Costa, 2005).

Con base en los principios normativos de los modelos históricos y contemporáneos de democracia y de participación ciudadana hasta aquí

analizados, a continuación se abordará el estudio de las democracias representativas española y mexicana, lo cual dará pauta para escudriñar de manera específica la experiencia de participación ciudadana a nivel local en las ciudades de ambos países inicialmente señaladas; empero, antes es necesario plantear algunas ideas en torno a lo que se ha denominado como democracia *defectuosa*, las cuales contribuirán a vincular los modelos normativos con el ejercicio real del poder político, especialmente en el caso de México.

1.3 Sujetos y gobierno en la democracia *defectuosa*

1.3.1 En las prácticas políticas: Excluyente y de Dominios

La idea de considerar en esta etapa de la investigación la tipología del gobierno denominado como democrático defectuoso (Merkel y Croissant, 2001; Puhle, 2002), persigue el objetivo de disponer de elementos conceptuales construidos a partir de referencias empíricas, que contribuyan a analizar la dinámica política que han observado España y México luego de experimentar largos periodos de dictadura, tras los cuales emprendieron procesos de transición a la democracia representativa bajo el compromiso de sustentar la estabilidad de sus regímenes en la preeminencia de la ley; proceso que en cada caso ha sido satisfecho en distinta medida, como lo demuestran las particularidades que se analizarán en su oportunidad.

Esta tipología alude esencialmente a las desviaciones, restricciones e incumplimientos de los principios normativos básicos del modelo representativo; teniendo como referente al modelo poliárquico de Dahl que, como se apuntó, conlleva el compromiso del sufragio universal, la facultad de los representantes políticos electos periódicamente de tomar las decisiones y, la supremacía de la ley mediante la cual quedarían garantizados derechos fundamentales del ciudadano a elegir entre opciones, a opinar públicamente y a organizarse con libertad.

De cara a este paradigma que el propio Dahl califica como variante realista del ideal democrático liberal, Merkel, Croissant y Puhle establecen tres tipos de

prácticas políticas defectuosas denominadas: Excluyente, de Dominios e Iliberal, que describen la forma en que los gobiernos desatienden en diversas medidas los postulados básicos de la poliarquía¹⁷.

Antes de profundizar en la tercera variante que en esencia alude a la transgresión por parte de la autoridad del Estado de derecho, y que habrá de ser de gran valor para analizar particularmente el caso mexicano, cabe decir que las otras categorías apuntan respectivamente a las desviaciones en torno a los arreglos institucionales que debieran garantizar el sufragio universal y, la toma de decisiones por parte de quienes han sido electos por la ciudadanía para ello.

Sobre el primer caso como se ha comentado, la obtención de la legitimidad para el mandato a través del apoyo mayoritario expresado en las urnas, constituye el principio fundamental del modelo liberal, cuya cristalización está reservada a quienes pueden acceder al estatus de ciudadanía, no obstante su presumible carácter universal; es con base en este derecho que normativamente se postula la posibilidad por igual para todos los ciudadanos de votar y ser votado en elecciones periódicas, libres y competitivas.

Empero, a pesar de los avances en eliminar algunas formas de discriminación para ejercer el derecho al voto logrados particularmente en el siglo XX, en las democracias defectuosas un porcentaje significativo de los electores suele ser excluido de manera sistemática apelando a criterios de raza, etnia, género, religión, propiedad, educación o ideología; hecho que ha dado pauta a que en la actualidad el tema de la extensión del *demos* siga ocupado un espacio relevante en las disertaciones teóricas.

¹⁷ Cabe destacar que en contextos específicos los derechos fundamentales del ciudadano a opinar libre de coerción, a organizarse con autonomía y a elegir periódicamente entre diferentes opciones a los representantes políticos, cuyo cumplimiento Dahl presupone en su paradigma poliárquico, enfrentan vastas limitaciones que requieren ser puntualizadas; empero, el análisis respectivo rebasa los objetivos y las posibilidades de esta investigación.

De manera que con el término de Exclusión se hace referencia a la privación del derecho al voto, sobre la base de circunstancias sociales o de fallas administrativas, categoría particularmente útil en el caso de México cuyo partido en el gobierno federal hasta el año 2000, centralizó durante varias décadas la distribución de los espacios del poder político entre las élites nacionales y locales, con base en diseños legales y prácticas informales que limitaban el impacto de la voluntad general expresada mediante el voto.

Asimismo, a pesar de que desde 1953 fue ampliado este derecho a las mujeres, se continuarían registrando restricciones *de facto* particularmente entre los grupos opositores al régimen, a través de cooptación y hostigamiento a líderes y organizaciones independientes, de prácticas fraudulentas durante los comicios, de cómputos arbitrarios, así como de procedimientos administrativos alterados de forma discrecional por las autoridades encargadas de cuidar su cumplimiento con apego a la ley (Covián, 2004; González, 2005); hechos que habrán de ser desarrolladas en el capítulo sobre México.

En lo que hace a la práctica defectuosa denominada de Dominios, la desviación esencial del paradigma poliárquico está dada por el hecho de que la toma de algunas decisiones importantes escapa al control de los representantes políticos, quienes como se ha dicho son legitimados mediante el voto mayoritario de la ciudadanía para acordar decisiones tras un proceso de deliberación.

De acuerdo con el planteamiento de Merkel, Croissant y Puhle, la construcción de tales dominios al margen de las instancias de la representación política, puede realizarse a partir de medios extra constitucionales e incluso con base en la propia ley fundamental; puntualización que una vez más resulta útil para el análisis del presidencialismo en México, pues tanto a través de la norma jurídica como por la vía de los hechos, el poder Ejecutivo acumuló y ejerció amplios poderes que le permitieron decidir y le siguen permitiendo incidir sobre prácticamente todos los asuntos de la vida nacional, pasando por alto en muchos casos la autonomía y las

atribuciones de los representantes políticos, aunque sin mayores manifestaciones de inconformidad por parte de éstos dada su dependencia de aquél.

En este marco cabe adelantar la práctica recurrente en México de que en la negociación de asuntos de interés público, se privilegie la interlocución con élites y grupos afines al régimen, en detrimento de los intereses del grueso de la población; de lo cual dan cuenta puntual los casos de privatizaciones de activos del sector público, en el marco de la política neoliberal seguida desde inicios de los años 80, por los gobiernos emanados del hasta hace poco hegemónico Partido Revolucionario Institucional.

Estas particularidades de la vertiente defectuosa de Dominios, conminan a recuperar la reflexión sobre la dimensión sustantiva de la representación política, vista como la parte fundamental en tanto alude a los resultados verificables de la acción de representar; en ese sentido, la prueba para la auténtica representación no debiera descansar sólo en el hecho de ser producto de una elección mayoritaria, sino estar condicionada por la evaluación de cómo actúa el representante para promover los objetivos e intereses de quienes representa.

En consecuencia, a la instauración de un gobierno en calidad de representativo le debiera ser inherente el establecimiento de mecanismos institucionales para responder de manera sistemática y oportuna a las demandas e intereses sociales de los representados; en otras palabras, un régimen debería ser considerado como representativo en la medida en que en los intereses de los representados resida el detonador de la acción de gobierno, aunado al control que éstos deberían mantener sobre lo que se hace en su nombre, más allá del mecanismo del voto.

Bajo esta perspectiva normativa (Cf. Pitkin, 1985) se puede establecer que la simple elección de un ciudadano no debiera convertirle automáticamente en representante, considerando que en el déficit de acción sustantiva propiciado en alguna medida por la generación de los dominios informales referidos y por la

consecuente pérdida de control sobre decisiones políticas trascendentales, reside el problema de legitimidad que arrastra el modelo democrático liberal y que en algunos contextos nacionales hoy enfrenta síntomas de crisis.

1.3.2 En la variante lliberal

Como en su momento se comentó, al pensamiento liberal le es inherente el interés por la garantía de los derechos civiles, especialmente a la vida, a la libertad y a la propiedad, cuyo cumplimiento requiere delimitar las atribuciones de la autoridad y en consecuencia establecer frenos y contrapesos a los poderes del Estado, mediante reglas jurídicas y procedimientos institucionales que dan forma a lo que se ha denominado como el Estado constitucional.

Frente a este arreglo institucional se contrasta el tipo de gobierno lliberal, cuya característica básica reside en el quebrantamiento sistemático de las normas y de los procedimientos en torno a la ley (Merkel y Croissant, 2001; Zakaria, 2003); referir la supremacía del derecho como medio para la regulación de la vida social, implica inicialmente que éste refleja la síntesis de los acuerdos de las fuerzas políticas legitimadas democráticamente para construirlo y, en segundo término, que para el ejercicio del poder político y para la convivencia social se observan puntualmente sus preceptos, no obstante que pueda ser objeto de modificaciones a través de procedimientos más o menos flexibles (Cf. Duverger, 1970; Loewenstein, 1986).

De manera que en el gobierno lliberal las normas fundamentales que, como se ha dicho, implican una fusión entre constricciones a la libertad y garantía de derechos como el de participación, son desatendidas deliberada y habitualmente por los distintos niveles de gobierno, señaladamente por el poder Ejecutivo mediante la injerencia en ámbitos de otros poderes como en la tarea legislativa y en la impartición de justicia, así como sobre la esfera propiamente privada.

En este contexto la quiebra de la legitimidad democrática de la ley es consecuencia de la suplantación de atribuciones de los poderes Legislativo y Judicial por parte del Ejecutivo, con el respaldo de élites políticas y económicas mutuamente dependientes; lo que generalmente se traduce en pérdida tanto de la legitimidad de la representación política como de la legalidad en la acción de gobierno.

En forma paralela al quebrantamiento de la ley, en el gobierno defectuoso lliberal se registra un alto nivel de informalidad alrededor de la estructura institucional, de modo que los procesos formales y auditables no sólo son complementados sino contrarrestados con el establecimiento y la expansión de prácticas informales¹⁸, que suelen ser decisivas en el ejercicio cotidiano del gobierno (Merkel y Croissant, 2001, pp.132-135).

Siguiendo la reflexión de estos autores, la tendencia creciente de informalidad alrededor de la toma de decisiones socialmente importantes, sería resultado tanto del legado autoritario de informalidad de los regímenes predemocráticos, como de la acumulación de problemas económicos y políticos heredados a las nuevas democracias; binomio que será recuperado en el análisis sobre el estado actual de las democracias española y mexicana.

Cabe agregar que el legado de informalidad suele trascender mediante su articulación alrededor de extensas redes clientelistas bajo direcciones altamente personalizadas, frente a la debilidad estructural y funcional de las instituciones formales, cuya reestructuración resulta irrelevante en tanto perduran las formas alternativas de coordinación con las esferas del poder para la satisfacción de beneficios personales y de grupo, a las que siguen apelando quienes tradicionalmente se han beneficiado de la carencia de controles públicos.

¹⁸ La distinción entre formalidad e informalidad de las instituciones cobra sentido cuando se presta atención a las pretensiones de validez de ambas, pues mientras las primeras dirigen su pretensión al poder en general y sus procesos de decisión tienen lugar en cuerpos públicos más o menos burocratizados, las segundas ubican su pretensión en áreas específicas mediante procesos de negociación paralelos a los públicos y mínimamente burocratizados (Peters, 2003).

Es importante observar entonces que los usos y costumbres que caracterizan al tipo de gobierno lliberal, son consecuencia del legado autocrático así como de estrategias racionales de los actores favorecidos en cada momento específico, en tanto los incentivos para seguir desarrollando prácticas informales son inversamente proporcionales a los costos del comportamiento oportunista que vulnera el Estado de derecho, circunstancias que suelen tener verificativo en contextos marcados por la incertidumbre sobre la validez de las instituciones que soportan a las nuevas democracias.

De tal forma que mientras en las democracias liberales consolidadas es pauta común que las decisiones vinculantes sean tomadas por los órganos legitimados democráticamente observando la ley, en los sistemas políticos lliberales las normas y prácticas informales socavan el funcionamiento de las instituciones formales, usurpando en gran medida la toma de decisiones vinculantes que por ley corresponden a las autoridades electas democráticamente.

Por tanto en las democracias defectuosas suele suceder que las negociaciones y los acuerdos en torno a decisiones políticas relevantes, tienen verificativo al margen de los órganos constituidos democráticamente para tal fin, lo cual no obsta para que dichos acuerdos puedan ser dictaminados y finalmente difundidos desde las instancias de la representación política; dinámica que pone en evidencia el papel de legitimadores de decisiones que en determinadas circunstancias desempeñan los representantes políticos, al margen del ejercicio efectivo de la soberanía popular, es decir, de la deliberación, de los controles institucionales y de las sanciones normativas, en suma, de la rendición de cuentas.

Cabe referir que el tema de la rendición de cuentas o *accountability* ha venido cobrando relevancia durante los últimos lustros, de manera especial en los sistemas políticos defectuosos, dada su debilidad estructural frente al interés de alguno de los poderes por imponerse a los otros, particularmente del Ejecutivo

cuando intenta eliminar o tornar inoperante la actuación de las agencias de *accountability* horizontal, entendiendo por éstas al conjunto de instituciones estatales con autoridad legal para emprender acciones de control y, en su caso, sanción e inhabilitación por actos u omisiones de otros agentes e instituciones estatales (O' Donnell, 2004).

Normativamente el meollo del tema reside en establecer controles efectivos al ejercicio del poder político, empero, en el caso de los sistemas lliberales resulta tanto o más importante establecer controles sobre los propios responsables de la *accountability* horizontal dados los vicios que arrastran en materia de parcialidad, pues como se verá en los casos de estudio señaladamente en México, los titulares de dichas instancias que están adscritas al poder Ejecutivo son designados directamente por el Presidente de la República, con lo cual éste se convierte en juez y parte en un mismo proceso; mientras las instancias de control en el poder Legislativo generalmente han quedado supeditadas a las decisiones de las dirigencias partidistas, quienes suelen intervenir en función de negociaciones de cúpula con los otros poderes, en detrimento de la independencia e imparcialidad que debieran prevalecer en ellas.

Es conveniente observar que en la construcción de este contexto irregular suelen confluír dos circunstancias: a) la presencia de un poder Ejecutivo que extiende sus prerrogativas, invade competencias de otros poderes e incurre en actos ilícitos y; b) la existencia de una sociedad civil que cotidianamente y con independencia de la legitimidad de los intereses en juego, desatiende las normas jurídicas y las vías institucionales, consintiendo y reproduciendo esquemas informales, clientelistas e ilegales para satisfacer objetivos personales o de grupo, con lo que además de limitar la igualdad de oportunidades para la representación de intereses, propicia la obtención de beneficios de manera discrecional donde los más favorecidos suelen ser dirigentes y pequeños grupos enquistados en las esferas burocrático administrativas.

Con base en lo anterior se puede inferir que el ejercicio de los derechos civiles, sociales y políticos así como la rendición de cuentas de las autoridades, requieren no sólo de su consignación en reglas jurídicas, sino de la existencia de una estructura institucional que opere de manera imparcial y efectiva para su cumplimiento; de manera que sólo si el vínculo jurídico entre gobernantes y gobernados obliga por igual e impide a la autoridad revocarlo unilateralmente, se puede dar lugar a la existencia de un gobierno reconocido como la fuente última de la autoridad política (O' Donnell, 2004, p.20).

Como otro mecanismo de control sobre la autoridad cabe recuperar aquí el trabajo de conceptualización de una forma de carácter vertical no electoral denominada societal (Smulovitz y Peruzzotti, 2000), la cual hace referencia a las acciones de una amplia gama de movimientos civiles y asociaciones por vías institucionales e incluso al margen de ellas, con el objetivo de exponer errores de gobierno, proponer asuntos para la agenda pública, incidir y en su caso cambiar decisiones políticas, así como provocar la activación de las instancias horizontales de *accountability*.

A esta conceptualización le subyacen ideas como la importancia de la esfera pública como factor de equilibrio social, las redes extensas de asociacionismo autónomo y heterogéneo, la articulación por parte de éstas de demandas dispersas y desatendidas por la representación política, la supervisión de la ciudadanía sobre la acción de gobierno, la presencia de organismos de *accountability* horizontal y, la posibilidad de inducir la cobertura de todas estas acciones por los medios de comunicación masiva.

Sobre esta última idea cabe añadir que en un contexto de mayor difusión de la actuación gubernamental, aumenta el costo político por incurrir en comportamientos al margen de la ley, o por desatender demandas que son respaldadas por un número considerable de sujetos organizados; no obstante,

existe también el riesgo de una posible manipulación informativa en función de intereses ajenos a los de la movilización popular.

Es oportuno considerar que este mecanismo de control ciudadano sobre la autoridad tiende a las sanciones de carácter simbólico, pudiendo ver limitados sus alcances a generar y expandir climas de opinión adversos a presuntos infractores, sin que de ello se deriven necesariamente sanciones jurídicas ni replanteamientos de políticas específicas; por ende, debiera ser reconocido como un complemento de las instancias públicas de *accountability* vertical y horizontal.

A pesar de estas limitaciones se puede inferir que la acción coordinada y continua de las diversas organizaciones civiles, a favor de la transparencia y la rendición de cuentas de la representación política, encierra un gran potencial que se puede maximizar mediante el respaldo de un capital social comprometido con la defensa del Estado de derecho, así como de una estructura institucional particularmente de competencia judicial empeñada en la consecución del mismo objetivo.

En este sentido se puede establecer que la figura de control societal puede constituirse en un factor cada vez más importante en el devenir de los regímenes democráticos, en tanto tiene que ver de manera directa con el involucramiento de la sociedad civil organizada en lo que se hace en su nombre durante el mandato de la representación política; asimismo, considerando que en general las elecciones no son un instrumento de control suficiente sobre el quehacer de los representantes políticos (Manin, Przeworsky y Stokes, 1999), y que en casos particulares la *accountability* vertical opera de manera deficiente.

Finalmente cabe registrar la conexión entre lliberalismo e informalidad particularmente en los sistemas presidenciales, frente al fortalecimiento del poder Ejecutivo al margen de controles y contrapesos institucionales efectivos (Cf. Merkel y Croissant, 2001, pp.137-139); a lo que contribuyen la debilidad de la vida institucional, las carencias de autenticidad democrática en el sistema de partidos,

así como la ausencia de un capital social comprometido con la defensa del Estado de derecho.

Es en gran medida en la ausencia de este capital social, en la escasa implicación de los sujetos en el espacio público y, en la sobrevivencia de una cultura política ajena a una tradición propiamente republicana, donde se genera el caldo de cultivo para las prácticas de corrupción como decía Maquiavelo, de exclusión, de informalidad y de violación al Estado de derecho, propias de las democracias defectuosas lliberales; contexto en el que gran parte de las organizaciones civiles encabezadas por liderazgos proclives al oportunismo y a la reproducción de prácticas autoritarias, suelen en consecuencia conducirse bajo criterios de desconfianza hacia la autoridad, de deslealtad con sus pares, de escepticismo sobre las instancias para la participación y de soslayo hacia la ley.

Siguiendo el mismo orden deductivo, a continuación se analizarán las experiencias de vida democrática en España y México, dos países que han instituido formas de gobierno representativo en condiciones y con resultados en alguna medida diferentes, luego de compartir un pasado de poder político centralizado y autoritario; asimismo, cabe observar que si bien ambas democracias han enfrentado obstáculos diversos en sus procesos de maduración, éstos no han puesto en peligro la pervivencia de la forma de gobierno, lo que conmina a distinguir entre la insatisfacción ciudadana con la acción de un gobierno en particular, y su desafección con un sistema político en general (*Cf.*, Gunther y Montero, 2001).

Capítulo 2. Democracia representativa y participación ciudadana a nivel nacional: España y México

2.1 El caso español

2.1.1 Los factores esenciales de la transición a la democracia

En este capítulo se analizarán los procesos de transición a la democracia representativa de España y México que emprendieron durante el siglo XX, centrando la atención en el papel desempeñado por la participación ciudadana en la construcción y, en su caso, consolidación de los procesos de cambio político al margen de lo estrictamente electoral.

Para el caso de España cabe señalar inicialmente que después de tres años de guerra civil (1936-1939) y de cuatro décadas de régimen dictatorial, ha venido experimentando un proceso de modernización económica al tiempo que ha logrado consolidar un sistema de gobierno representativo, con base en lo cual hoy es reconocido internacionalmente como un país con estabilidad política y paz social, salvo algunas excepciones asociadas a discursos nacionalistas y con actos de terrorismo que aún perduran.

Entre las particularidades del proceso de transición a la democracia, se puede destacar la tendencia reformista de las principales fuerzas políticas dispuestas a acercar posiciones hacia un centro liberal, donde la propia izquierda, no obstante su desconfianza hacia el gobierno dada la presencia de figuras del franquismo en el proceso, accedería a pactar dicha reforma a cambio de su reconocimiento institucional (Tusell, 2007, pp. 26-34).

El proceso de transición habría de ser encabezado por el gobierno de Adolfo Suárez asumiendo el control de las principales decisiones, por lo cual se puede advertir que en gran medida la transición se generó en el interior del propio régimen una vez muerto el dictador; el proceso constituyó una ruptura formal con la dictadura mediante reformas pacíficas y graduales que implicaron la transformación del marco legal, de algunas instituciones y de prácticas políticas

que derivaron en el paso hacia un régimen representativo, aunque conservando a la institución monárquica (Cf. Aguilera, 2001).

Con el paso de la dictadura de Francisco Franco en su momento altamente centralizada y coercitiva (Sabin, 1997), a un régimen democrático que en alguna medida era resultado de los procesos mundiales de instauración y difusión de la democracia liberal, se buscaría establecer las instituciones y los procedimientos inherentes a ésta, sintetizados en la restitución de la soberanía al pueblo quien la ejercería a través de representantes electos periódicamente, la consecuente ampliación de la representación política y la observancia del Estado de derecho.

De manera que el arribo de España a este estadio de formalidad democrática, debe ser visto como el resultado de un proceso de negociación relativamente corto entre representantes de las principales fuerzas políticas, bajo el protagonismo de figuras procedentes del franquismo y con una implicación de la sociedad civil, donde a pesar del cambio de régimen se garantizaría la continuidad de instituciones tradicionales como la monarquía y la iglesia católica, así como de ciertas estructuras socioeconómicas afines al capital internacional (Castellano, 2001, pp. 104 y 235).

El análisis en detalle de este proceso de transición requiere reparar en algunos factores que fueron determinantes para el resultado final, específicamente la política gubernamental de consensos que derivó en la concreción de varios pactos fundamentales, el fortalecimiento del Estado de bienestar, la competencia electoral esencialmente alrededor de dos partidos con un espectro de opciones ideológicas moderadas, así como la vigencia de un movimiento asociativo de carácter civil con un grado de participación en las cuestiones públicas (Navarro y García, 2007).

Si bien cada uno de los factores citados se habrá de revisar a continuación se reservará un análisis mayor para el último, en tanto refiere directamente al objeto de estudio de la presente investigación, dando cumplimiento así al objetivo de

evaluar el impacto de la participación ciudadana en los procesos de cambio político a nivel nacional.

2.1.2 Los pactos políticos fundamentales

En torno a la política gubernamental de consensos es necesario introducir que aún en el primer lustro de los años 70, la vida política española era distante de la que se experimentaba en gran parte de la Europa Occidental, pues se articulaba alrededor del sistema dictatorial donde las decisiones fundamentales eran tomadas por el dictador; asimismo, en el país se registraba un nivel de desarrollo cultural y económico menor al de sus vecinos del este, así como diferencias sociales muy significativas, mientras en provincias del norte perduraban conflictos y actos terroristas en cuya justificación se apelaba a ideas de índole separatista.

Por otra parte, una vez que el dictador Franco resolvió la sucesión en la jefatura del Estado a favor de Juan Carlos de Borbón, nieto del abdicado Alfonso XIII y, tras la muerte de aquél en noviembre de 1975, ante la necesidad de emprender un proceso de reforma que bajo el sistema monárquico ampliara las bases de legitimidad del gobierno, acorde con los principios de la democracia representativa imperante en Europa occidental, el gobierno y los factores de poder emprenderían una política de consensos, alrededor de coincidencias básicas sobre la forma de gobierno y los arreglos institucionales que sustentarían al nuevo régimen.

Cabe destacar que desde el inicio de la reforma en cuestión asociada después con un proceso propiamente de transición, estaría presente el recuerdo de la Guerra Civil¹⁹ que derivó en la instauración de la dictadura, la cual auspició una profunda escisión social entre vencedores y vencidos; esta remembranza jugó un papel relevante en la construcción del primer acuerdo sobre la transición a un sistema democrático, pues se puede aseverar que fue influenciada por la memoria

¹⁹ Que diera inicio en julio de 1936 y que se prolongaría hasta abril de 1939, provocada fundamentalmente por la exacerbación de antagonismos y por la incapacidad de los diferentes grupos y sectores para tolerar la existencia de ideas divergentes (Cf. Castro, 1980; Pérez-Díaz, 2003).

histórica en tanto los representantes de las principales fuerzas políticas darían muestra de su disposición a eludir los enconos, que en su momento habrían dado pauta al desarrollo de la guerra civil; aunque paradójicamente, el mismo argumento de evitar enfrentamientos motivados por la exacerbación de los enconos, había servido de justificación a la dictadura que sobrevivió durante 40 años (Tusell, 2007).

De tal forma que con base en las leyes fundamentales del antiguo régimen y una vez concluido el breve mandato del franquista Carlos Arias Navarro, a mediados de 1976 el gobierno de Adolfo Suárez respaldado por el monarca con quien compartía vínculos generacionales y de amistad, impulsó la redacción de una Ley para la Reforma Política, que estableciera las reglas para la instauración de la representación política electa directamente por la ciudadanía, al tiempo que garantizara la alternancia en la jefatura del gobierno por decisión del electorado.

Luego de un complejo proceso de negociación, la citada ley habría de ser ratificada en referéndum nacional con una participación del 77% y un 2.6% de votos en contra (Tusell, 2007). Con base en ella se realizarían las primeras elecciones libres, el 15 de junio de 1977, donde participó del 78% del censo electoral (Aguilera, 2001); asimismo, orientaría la redacción de una nueva Constitución el año siguiente.

Dado el número de votos que obtuvieron los dos partidos mayoritarios, Unión de Centro Democrático (UCD) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE), de alrededor del 63%, desde estas elecciones quedaría de manifiesto que el naciente sistema de partidos no quedaría sujeto al predominio de un solo instituto político, como tampoco que el espectro estaría determinado por un estricto bipartidismo, en tanto a la tradicional división entre derecha e izquierda, entonces escindidas electoralmente, habría que sumar a los nacionalismos catalán y vasco que más adelante se diversificarían.

Otros acuerdos importantes previos a la Constitución lo fueron los Pactos de la Moncloa, que en síntesis consistieron en el compromiso de los factores productivos con un grado significativo de austeridad salarial, frente a una serie de medidas compensatorias que iban desde el inicio de la reforma fiscal donde se establecían nuevos impuestos al patrimonio, la generación de un número significativo de puestos escolares, hasta la extensión de la seguridad social; los cuales fueron signados por los partidos políticos, los organismos patronales, sindicatos y organizaciones sociales (Tusell, 2007, pp. 119-121).

Con independencia de los resultados de dichos pactos en materia estrictamente económica, ellos contribuyeron a disminuir las tensiones políticas en el ámbito institucional, no obstante la reincidencia de acciones violentas en el espacio público en torno a las reivindicaciones de la organización terrorista ETA, que se sucederían durante los siguientes procesos de negociación.

La norma constitucional constituyó la expresión del principal pacto político entre las fuerzas representadas en las Cortes, en la cual quedaría plasmada la forma de gobierno monárquico constitucional, la organización del Estado con la división tradicional de poderes, así como las reglas básicas para la competencia por la jefatura del gobierno mediante el mecanismo del voto ciudadano, salvo el acceso a la jefatura del Estado que por tradición seguiría siendo de carácter hereditario.

A finales de octubre de 1978 la nueva Constitución sería aprobada en sesión conjunta de ambas cámaras y, de acuerdo con lo estipulado en la Ley para la Reforma Política fue sometida a referéndum popular, a inicios de diciembre del mismo año; a la consulta acudió el 58.97% del censo electoral, siendo aprobada por el 87.78% (Aguilera, 2001). Finalmente, el protocolo oficial habría de cumplimentarse el 27 de diciembre, con el concurso de los actores y representantes de las fuerzas políticas fundamentales.

Sobre los aspectos que cada fuerza política defendió en el contenido de la Constitución, se puede resumir la defensa de UCD de la institución monárquica

que conservó el mando de las fuerzas armadas, la enumeración por parte de las izquierdas de diferentes derechos sociales y, las reivindicaciones de vascos y catalanes en torno a la organización territorial del Estado y en materia de atribuciones locales; asimismo, es importante considerar que en el documento quedaría establecida la fórmula del referéndum como mecanismos de consulta popular, aunque reservándole un carácter estrictamente consultivo y previendo un conjunto de requisitos para su implementación (Aguilera, 2001; Tusell, 2007).

Otro de los grandes acuerdos que incidieron en la consolidación del proceso de transición, lo fue la descentralización político territorial puesta en marcha en el marco de los nuevos preceptos constitucionales, donde los gobiernos regionales emergerían como los nuevos actores del sistema disponiendo de poderes ejecutivos y legislativos, así como de competencias fiscales y administrativas con recursos económicos en ascenso.

Partiendo del reconocimiento de que el país constituye una realidad plurinacional y, de que la identidad general coexiste con otras de carácter local y regional fuertemente arraigadas (Cf. Pérez-Díaz, p.474), lo plasmado en la constitución fue el resultado de un esfuerzo por atender tanto a las reivindicación nacionalistas de vascos y catalanes, como a los sentimientos regionalistas de diferentes provincias inspirados tanto en las reivindicaciones históricas de aquéllos, como por la herencia de opresión y dependencia del centralismo (Tusell, 2007, p.133).

Dada la importancia del ámbito local en esta investigación, es conveniente profundizar en el modelo de descentralización territorial de las comunidades autónomas o gobiernos subnacionales, así como en la estructura de los gobiernos municipales, en tanto constituyen los marcos que circunscriben por ley y en los hechos a la participación ciudadana no electoral.

Inicialmente hay que observar que las comunidades autónomas no son entidades federativas pues no se adoptó un modelo federal tradicional²⁰; la noción de federalismo parece haber sido soslayada debido a la asociación que de ella se hacía con los movimientos independentistas y, por ende, con la inestabilidad política. No obstante, las comunidades fueron facultadas para establecer leyes de jurisdicción local y sus administraciones lograron un margen de autonomía respecto del gobierno central; asimismo, a través del marco constitucional se les transfirieron competencias en áreas prioritarias como la educación y la salud, que en los hechos les han venido redituando márgenes de actuación relevantes.

En la actualidad la nación se divide en 17 comunidades autónomas, cada una dispone de estructuras burocráticas propias, sus gobiernos gastan alrededor del 60% del egreso público nacional frente al 15% que se destina al gasto de los gobiernos municipales (Navarro y García, 2007); este último nivel de gobierno permaneció un tanto relegado de las negociaciones parlamentarias en detrimento de sus atribuciones, pues durante el proceso la premisa fue la consolidación del gobierno autonómico (Navarro, 2002).

En lo que hace al número de municipios existen 8,111²¹ de los cuales alrededor del 85% posee 5,000 habitantes o menos; no obstante, cabe destacar la gran concentración poblacional que prevalece en pocos municipios, pues sólo en 55 localidades mayores de 100,000 habitantes vive el 40% de la población total del país (Vallès, 2001).

A pesar de centralizar la provisión de los servicios sociales ligados al Estado de bienestar, los gobiernos municipales registran en general una alta dependencia económico financiera de los gobiernos nacional y autónomo, así como una baja

²⁰ La conformación de un sistema federal parte del principio de la negociación voluntaria entre partes diversas, es decir, entre entidades previamente soberanas que pactan asociarse para establecer un vínculo más fuerte y duradero en beneficio mutuo (Cf. Molina, 2004).

²¹ De acuerdo con datos del Ministerio del Interior en 2007.

capacidad impositiva²²; no obstante, poseen competencia sobre diversos asuntos incluyendo los mecanismos para la participación ciudadana.

La estructura de gobierno municipal es similar a la prevista para el gobierno del país, con un Alcalde que guardadas las proporciones ejerce las funciones de Jefe de Gobierno; un Primer Teniente de Alcalde equivalente al Vicepresidente; una estructura burocrática dividida en áreas encabezadas por concejales y; el Ayuntamiento cuyo Pleno encabezado por el alcalde ostenta los monopolios de la regulación administrativa e impositiva, del control financiero y del político en el municipio.

Para municipios con más de 5,000 habitantes y donde así lo disponga su normatividad o lo acuerde el Pleno, se prevé la posibilidad de instalar una Comisión de Gobierno presidida por el alcalde y formada por concejales designados y removidos libremente por él; en esta estructura el alcalde permanece como centro de gravedad de la vida política en el ayuntamiento, pues a pesar de las facultades formales del Pleno el sistema jurídico prevé la figura de un alcalde fuerte que concentra amplios poderes.

En los hechos, es común que el Pleno asuma la labor de ratificar acuerdos adoptados en otros ámbitos, entre el alcalde y los diferentes factores de poder político y económico, especialmente en municipios donde opera con más fuerza la disciplina de partido (Vallès, 2001, p.272); lo que en alguna medida coloca a la vida política municipal en el tipo de democracia defectuosa de Dominios, cuyo esquema suele reproducirse en el ámbito nacional bajo el protagonismo de las directivas partidistas, cuya conducta ha dado lugar a que algunos autores consideren que el Parlamento se ha convertido en una Cámara de partidos (Castellano, 2001, pp. 285-287).

²² El criterio fundamental que utiliza el gobierno nacional para la distribución de los recursos económicos a las administraciones locales es el número de habitantes, en tanto como se ha señalado una gran cantidad de municipios registra una población reducida.

Con respecto a la manera en que se integra la representación política, la postulación al cargo se lleva a cabo mediante los partidos, quienes como se ha venido comentando, concentran el monopolio de las candidaturas; de conformidad con el sistema parlamentario el Ejecutivo es electo indirectamente, por parte de los miembros del ayuntamiento electos directamente por los ciudadanos, quienes acceden al cargo de acuerdo con el orden en que son registrados en las listas electorales de cada partido, que en este caso son cerradas y bloqueadas (Cf. Vallès y Bosch, 1997).

Desde el restablecimiento de la democracia, el gobierno municipal se ha enfrentado a la tutela de los gobiernos estatal y autónomo, aguardando la cristalización de la autonomía y la suficiencia financiera plasmadas en la Constitución²³; no obstante que en la Ley de Bases del Régimen Local²⁴ se habrían de puntualizar algunas competencias y responsabilidades en materia de prestación de servicios de acuerdo con el número de habitantes, que van desde el control del abastecimiento de agua y alimentos, el alumbrado público y la disposición de los desechos en los más pequeños, hasta la protección civil, el transporte público y el cuidado del medio ambiente en los de más de 50,000 residentes (Navarro y García, 2007).

Empero, la actuación cotidiana de la representación política local ha quedado supeditada en gran medida a las negociaciones directas entre los gobiernos municipales y las administraciones autónomas, dado que los mecanismos de decisión y los recursos económicos de que disponen aquéllos no favorecen un ejercicio efectivo del autogobierno, en detrimento de la propia participación de los residentes como se verá en su oportunidad, por lo cual el principio de autonomía municipal aún puede ser puesto en tela de juicio (Cf. Vallès, 2001).

²³ De acuerdo con los Artículos 137, 140, 141 y 142 de la Constitución Española.

²⁴ Decretada en 1985 y enmendada en 1999 y 2003.

De ahí la relevancia que hoy toma la discusión sobre la reforma del gobierno local, en cuyo Libro Blanco se han plasmado ideas que pasan fundamentalmente por la necesaria transferencia de atribuciones y recursos del ámbito de gobierno autónomo al municipal, lo que inexorablemente repercutiría en el entorno de la participación ciudadana, en la perspectiva de que los ayuntamientos puedan conciliar más intereses y satisfacer directamente las demandas de los residentes.

Se puede recapitular que a los pactos fundamentales entre los representantes de las principales fuerzas políticas, mediante los cuales se materializó la transición española a la democracia liberal, le fueron inherentes los acuerdos básicos que condensan Castellano y Pérez Díaz:

- Entre izquierdas y derechas sobre una Constitución que a pesar de ser de corte liberal orientada hacia una economía de mercado, estableció diversos derechos sociales; considerando que en aquél momento fueron más las contradicciones entre los opositores al régimen, que las existentes en el interior del grupo que condujo la transición (Castellano, 2001, p.110);
- Entre los poderes civil y militar para dar paso a los gobiernos civiles apegados al nuevo orden legal; aunque al quedar las fuerzas armadas al mando del rey trascendería la simbiosis histórica ejército-corona, con un simbolismo que produce un efecto directo en la conformación y confirmación del pensamiento elitista y jerárquico (Castellano, 2001, p. 72);
- Entre la iglesia católica y el Estado reconociendo la separación formal entre ambos poderes y el pluralismo de confesiones; aunque legal y tácitamente se le reservarían a aquélla amplias atribuciones y privilegios, como la recepción de presupuesto público, la impartición de dogma en colegios públicos de manera exclusiva, la permanencia de símbolos religiosos en espacios propios del gobierno y de la vida civil, así como el derecho a opinar públicamente sobre asuntos que presuntamente afecten sus

intereses, aunado a la posesión de medios de comunicación a través de la figura jurídica de las concesiones. Protagonismo que resultaba anacrónico en tanto históricamente la iglesia Católica, de manera particular en España, ha sido un ejemplo de reacción y defensa de privilegios, asociada indistintamente a los poderes políticos y económicos en turno (Cf. Castellano, 2001, p. 86);

- Entre el gobierno central y los regionales para emprender una descentralización político territorial, con la consecuente transferencia de competencias económicas y administrativas a las autoridades regionales y municipales, aunque con las reservas ya comentadas (Cf. Pérez-Díaz, 2003, p.459).

Superado el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981²⁵, un año después fueron realizados comicios generales a través de los cuales se ratificaría el compromiso de las principales fuerzas políticas con el sistema representativo; desde entonces los gobiernos españoles han sido estables en tanto se han respetado las reglas del juego democrático, esto es, se ha atendido el mandato ciudadano expresado en las urnas que ha determinado la alternancia partidista en los distintos niveles de gobierno.

En este sentido se puede referir a octubre de 1982 como el fin de la transición a la democracia representativa bajo la monarquía, una vez garantizada la alternancia en la jefatura de gobierno entre los dos grandes partidos que no cuestionaban la restauración de aquélla; pues el grupo protagonista del proceso y gobernante en el primer periodo fue sustituido mediante votaciones por el PSOE, mientras la participación electoral puso de manifiesto el respaldo mayoritario de los

²⁵ Existen diversas opiniones sobre el hecho que no acaban por unificar criterios sobre las razones que motivaron a los autores intelectuales; empero, algunos analistas coinciden en que con su intervención para frustrar el intento de golpe de Estado, Juan Carlos I habría ejercido un poder y un liderazgo de los que formalmente carecía, y que a partir de entonces ha logrado mantenerse al margen de críticas y cuestionamientos, frente a sentimientos hacia él en alguna medida generalizados de gratitud, respeto o al menos de indiferencia (Cf. Castellano, 2001; Juliá, 2007).

ciudadanos a la nueva forma de gobierno, no obstante la crisis económica que entonces padecía el país en un contexto internacional marcado por el incremento de los precios del petróleo.

Al amparo del nuevo modelo de gobierno representativo, con fuerzas políticas que dan muestra de su disposición a conducirse en un marco de autenticidad democrática (Cf. Linz, 1987), es decir, apegadas a las instituciones y al marco legal, España ha continuado construyendo su desarrollo en los ámbitos ideológico y cultural, en la perspectiva de transitar de un estadio dominado por la ideología del nacional catolicismo²⁶, a un contexto de apertura hacia diversas formas de pensamiento y vida, que ha hecho posible la ponderación de coincidencias en torno a intereses más generales.

2.1.3 La competencia por el poder político

El fortalecimiento del Estado del bienestar en la España posdictatorial, particularmente desde 1982 cuando el PSOE ganó la jefatura de gobierno del Estado, constituyó otro de los pilares para la consolidación del proceso de transición, dado que los resultados de las políticas públicas destinadas a garantizar el acceso a los servicios básicos al grueso de la población, se irían traduciendo en respaldo social hacia la nueva forma de gobierno.

A pesar de las vicisitudes que el país ha atravesado en los últimos lustros por razones económico financieras, de escándalos ligados a actos de corrupción en el ámbito gubernamental y, por la violencia de la organización terrorista ETA, actualmente la legitimidad del gobierno es poco cuestionada en tanto no se registran acciones ni controversias que pongan en peligro a las instituciones legitimadas democráticamente; mientras el promedio de participación en las elecciones superior al 60% desde la década de los 80, permite reconocer un grado significativo de aprobación social.

²⁶ Cuyos orígenes pueden ser indagados desde finales del siglo XV y comienzos del XVI bajo el predominio de los Reyes Católicos y la correspondiente imposición de la visión castellana sobre el territorio y dominios españoles (Cf. Castro, 1980; Goytisolo, 2002).

No obstante la legitimidad democrática de que goza la forma de gobierno vigente, es menester observar el elitismo que prevalece en el seno de los partidos mayoritarios independientemente de su tendencia ideológica, siendo práctica común que un grupo compacto se turne en los cargos de representación política y en los más importantes de las administraciones, bajo usos y costumbres ligados al culto al líder del partido; lo cual hace factible registrar el elitismo referido como una característica del sistema político español acorde con la tradición democrática liberal.

Estos hechos son visibles particularmente a través de los medios masivos de comunicación, hoy concentrados en pocas manos mediante el usufructo de concesiones, que al lado del sistema educativo desempeñan un papel trascendental como transmisores de valores socialmente compartidos; por lo que salvo excepciones, en sus contenidos no se da cabida a ideas críticas que puedan poner en tela de juicio la forma de gobierno.

De manera paralela a la preeminencia del Estado en la regulación de la vida social ha caminado el protagonismo de los partidos, dualidad que en gran medida ha contribuido tanto a la moderación ideológica de las alternativas electorales, como a la institucionalización de la vida política; en una perspectiva de consolidación de la denominada democracia de partidos propia del actual gobierno representativo (Vilas, 2003).

Pues no obstante que en la ley electoral se prevé la posibilidad de que los ciudadanos puedan competir por los espacios de la representación política de manera independiente, la posición dominante de los partidos en razón de la disposición de diversas prerrogativas, de medios económicos, así como de estructuras territoriales y sectoriales, aunada a las características de las campañas proselitistas favorecen en conjunto la vigencia del monopolio de esos institutos sobre la postulación a cargos de elección popular.

Asimismo, a pesar de que durante las campañas proselitistas de carácter local los candidatos suelen tomar una relevancia mayor que su adscripción a determinado partido, los temas de la agenda a debate suelen ser determinados en función de las prioridades nacionales de los partidos mayoritarios, lo que acentúa el protagonismo de los grandes institutos en el ámbito municipal (Delgado, 1997).

En este sentido se inscribe la relación de conveniencia que comúnmente se establece entre los grandes partidos y las élites locales: mientras éstas utilizan la franquicia del partido para poder competir por los cargos de representación política, aquéllos las usan para disponer de candidatos que les garanticen presencia y triunfo en las urnas (Vallès, 2001); fenómeno que contribuye a la poca permeabilidad social y al carácter elitista de la representación.

Por otra parte es significativo que los dos grandes partidos PSOE y PP que compiten en la arena electoral y que ostentan la representación mayoritaria en el parlamento, postulan plataformas de gobierno que en esencia confluyen en los principios liberales, con aspiraciones de cambios políticos y sociales moderados, por lo que la diferencia programática entre ellos es cada vez menos diáfana en tanto compiten por ubicarse en el centro del espectro ideológico.

La moderación ideológica y programática es pues un rasgo distintivo de los partidos políticos, acorde con la propia dinámica social hoy predominante, cuyo abanico de opciones partidistas a nivel nacional lo complementa Izquierda Unida con un perfil un tanto más crítico pero con un respaldo social precario e inestable; mientras a nivel regional se abren otras alternativas como en Cataluña, el País Vasco y Galicia, donde han consolidada su presencia partidos cuantitativamente menores que suelen sumar su fuerza electoral o recibir la adhesión de alguno de los grandes al momento de formar gobierno.

En suma, se puede advertir como una de las características fundamentales de la democracia española, que la vida política es articulada y dominada por los

partidos, los que salvo por el mecanismo del voto ciudadano operan prácticamente sin control político ni cívico (Castellano, 2001, pp. 254-255); cuyas directivas maniobran bajo una estricta disciplina interna que les garantiza la toma de decisiones por consenso de los integrantes de las fracciones parlamentarias, mientras es común que el debate en el seno del parlamento se centre en cuestiones coyunturales, en mucho determinadas por intereses y tiempos de carácter electoral.

De igual forma, el afianzamiento de la vía electoral para dirimir el acceso y la permanencia en el poder ha sido fundamental para consolidar la transición a la democracia, mientras en general los protagonistas de la vida política se han abstenido de apelar a mecanismos al margen de la ley, salvo excepciones de actos de corrupción al amparo de posiciones de gobierno, que por ejemplo durante el último trecho del mandato de Felipe González contribuyeron al declive electoral del PSOE culminando con su salida del gobierno de la nación en 1996, el cual recuperó en 2004 y que mantiene a la fecha aunque con un nivel de aprobación social en descenso, puesto en evidencia en los resultados de las últimas elecciones²⁷.

2.1.4 Capital social y participación ciudadana

Por último se analizará al capital social de carácter cívico como otro de los factores presentes en el proceso de transición a la democracia representativa, cuya materialización ha sido determinante en asuntos tanto de carácter nacional como de alcance local y comunitario, no obstante que a últimas fechas su devenir se esté decantando hacia cuestiones más privadas y coyunturales, como en su momento se podrá observar en el análisis de los casos municipales.

²⁷ El 22 de mayo de 2011 se llevaron a cabo elecciones municipales y autonómicas en 13 de las 17 comunidades; en las primeras el PP obtuvo el 37.53%, el PSOE 27.79% e IU 6.31%, con un 66.23% de participación; y en las segundas el PP ganó directamente la gran mayoría de parlamentos, según datos del Ministerio del Interior.

Como ya se comentó, el estudio del capital social ha venido tomando relevancia debido a la insuficiencia tanto de las estructuras institucionales formales, como de la dimensión estrictamente electoral para analizar y comprender el desarrollo de la vida política en un contexto específico; en este marco, ha sido posible registrar la presencia de capital social civil sustentado en la observancia de normas de procedimiento mínimas, que ha hecho posible la convivencia entre visiones divergentes, frente a otro de carácter incivil que ha ponderado valores concebidos como esenciales sobre lo bueno e irreductible para determinada sociedad.

Cabe entonces recordar que durante gran parte del siglo XX España experimentó la confrontación de ambos tipos de capital social, particularmente la imposición de uno de carácter incivil que pugnaba por puntos de vista concebidos como incontrovertibles y que en alguna medida trasciende hasta la actualidad, observable en la estrategia de crispación a la que recurren algunos sectores aglutinados en torno al PP (Cf. Maravall, 2007).

Particularmente en lo referente al contexto de la Guerra Civil, en los dos bandos que la protagonizaron existió un vasto capital social apoyado por una amplia red de cooperación y solidaridad: el de los nacionalistas con una organización jerárquica, corporativa y con una fuerte sumisión a la autoridad por ellos reconocida, cuyas acciones estaban orientadas a la defensa del bien común asociado con la unidad nacional y con la supremacía del dogma católico.

Mientras en el de los republicanos prevaleció una base social más diversificada y compleja, cuyos sectores más organizados tendrían como referentes ideológicos esenciales al anarcosindicalismo y al socialismo, destacando entre sus asociaciones la Coalición de Comunistas y Socialistas Revolucionarios inspirada en la imagen del movimiento liderado por el partido (Pérez-Díaz, 2003).

Es dable establecer que la Guerra Civil fue ante todo el choque de dos visiones opuestas de país, ambas con una intensa solidaridad interna aunque de carácter

incivil, alrededor de las cuales se entretajeron una gran cantidad de redes sociales vinculadas a organizaciones diversas; de manera que muchas de las identificaciones de los enemigos de cada bando, se hacían con base en su afiliación a alguna asociación que les permitía deducir la simpatía ideológica.

No obstante, frente a este maniqueísmo al que se suele recurrir para describir la situación de la sociedad española de aquellos años, es necesario puntualizar que una parte significativa de la población civil se mantuvo al margen de ambas posiciones, no obstante integrantes de los dos bandos solían vigilar e incluso acosar a los presuntos indefinidos a fin de evitar que engrosaran las filas de los contrincantes.

Concluida la guerra con el triunfo del ejército leal a Franco, los primeros años de la dictadura se caracterizaron por el estancamiento económico, la escasez y el escepticismo de la sociedad en general; sin embargo, el agotamiento de la legitimidad derivada del triunfo bélico, obligaría al régimen militar a sopesar las posibilidades de ir flexibilizando el ejercicio del poder político.

De manera que sería en la década de los años 50 cuando el gobierno emprendería algunas modificaciones institucionales, que irían favoreciendo las relaciones entre el aparato del Estado y la sociedad civil, en la medida en que se fueron habilitando vías para la interacción entre las partes pero que seguirían garantizando una actuación discrecional en la toma de decisiones de gobierno.

En ese marco se impulsaron algunos cambios en materia de convenios colectivos de trabajo, se despenalizaron las huelgas, se permitió la elección de una parte de las Cortes, se toleró cierta libertad religiosa y de prensa, se dio paso a la liberalización de la economía en busca de la integración con la Comunidad Europea y se incrementaron los recursos destinados a gasto social; cambios que de alguna forma repercutirían en el desarrollo de redes sociales de cooperación y solidaridad.

De esta forma se habría de desarrollar un capital social vinculado a un contexto más abierto a influencias de diversa índole, así como a una red de asociaciones dedicadas a actividades asistenciales, en cuyo seno confluiría un nivel de disidencia política que fue sentando bases sociales para el proceso de transición a la democracia representativa. Cabe observar que el desarrollo y consolidación de estas redes cívicas, no fue consecuencia sólo de los cambios institucionales operados desde la cúpula de la dictadura, sino sobre todo de la organización de la propia sociedad civil que aprovechó dichas transformaciones para involucrarse en proyectos sociales y políticos.

Durante los años 60 y principios de los 70 se registraría un aumento de capital social cívico, asociado como se ha dicho a un contexto más diversificado así como apoyado en mayores actitudes constructivas y en mejores aptitudes intelectuales, a la luz de la ampliación de las posibilidades de educación y de acceso a bienes y servicios destacando las comunicaciones en general.

Asimismo como parte de los antecedentes de este capital social se debe registrar la coordinación entre el Partido Comunista y una amplia red de asociaciones de residentes, especialmente alrededor de la demanda de infraestructura y servicios urbanos, que alcanzó un grado de movilización importante en el espacio público previo a la conclusión de la dictadura; empero, dicha movilización habría sido relegada de forma paulatina a fin de neutralizarla y a la postre desmantelarla, al parecer bajo el consentimiento de los líderes del PCE a fin de evitar que fueran relegados del proceso de negociación (Castellano, 2001, p.162).

No obstante, en los primeros años de la democracia varias de las asociaciones de residentes más o menos vinculadas con el PCE, servirían de plataforma para la formación y proyección de élites políticas locales, algunos de cuyos miembros han venido ocupando espacios de representación política en diferentes ámbitos de gobierno (Navarro y García, 2007).

En cuanto a los valores que compartían muchas de estas redes sociales destacaba el de la libertad frente a un sistema injusto y opresor, asimismo se iría arraigando en el seno de la sociedad el respeto a reglas de convivencia, que darían pauta a un uso creciente de espacios públicos como bares, cafés, restaurantes y tabernas para intercambiar opiniones y debatir asuntos comunitarios; paralelamente se incrementaría la afiliación a diversas asociaciones incluso de carácter político, todo lo cual repercutiría favorablemente en la idea de consolidar la transición a un sistema que garantizara libertades y derechos como el de participación en los asuntos de gobierno.

En las últimas décadas del siglo XX se desarrollaría un movimiento asociativo alrededor de relaciones menos formales, con reglas de operación más flexibles, criterios de afiliación más laxos, actitudes más tolerantes y con objetivos menos ambiciosos; este nuevo asociacionismo vinculado con actividades lúdicas, deportivas y familiares habría de contribuir de igual forma a la cohesión social y a la solidaridad colectiva, que se han hecho patentes en acciones cívicas como en los citados referéndums, en las protestas en contra de acciones de terrorismo o, en la reivindicación de temas relacionados con el derecho a la diferencia.

En el mismo periodo en torno a este capital social se habrían de registrar dos cambios relevantes: a) bajo los gobiernos del PSOE el movimiento asociativo tradicionalmente ligado a los partidos políticos, habría de experimentar un giro hacia una mayor autonomía y; b) durante los últimos lustros bajo la conquista de mayores espacios de poder por el PP, la autoridad acentuaría una tendencia a concebirlo como un conjunto de clientes/consumidores, que podía sumar a la prestación de servicios públicos en aras de conseguir una mayor calidad y eficiencia.

En este último marco se habría de registrar la incursión de particulares y de algunas asociaciones en la prestación de servicios públicos, más por acuerdos

particulares que con base en procesos puntualmente regulados; paralelamente se habría de transformar la forma de acción de varios concejales con una tendencia hacia lo gerencial por encima de lo político, de cara a la creciente profesionalización de las dirigencias en las asociaciones (Cf. Navarro y García, 2007). De tal forma que la interacción entre la autoridad, con independencia de su signo ideológico, y la sociedad civil, se habría de operar fundamentalmente con base en una estrategia de carácter relacional, es decir, propiciando el contacto de la representación política con las comunidades a través del fomento a las asociaciones, subvencionadas y apoyadas en alguna medida de manera discrecional.

En el presente siglo la acción de la autoridad hacia el movimiento asociativo ha virado hacia la adopción de estrategias de tipo organizativo y normativo, que se ha traducido en una creciente institucionalización de las relaciones entre ambas partes; de hecho la reforma a la Ley de Bases del Régimen Local en 2003, en correspondencia con lo recomendado por el Parlamento Europeo sobre el particular, supuso para los gobiernos municipales la obligación de implementar mecanismos institucionales para que los ciudadanos pudieran intervenir en alguna medida en los procesos de toma de decisiones que les afecten; empero, en este nuevo esquema las organizaciones civiles aparecen cada vez más dependientes de las subvenciones públicas para su operación ordinaria y sobrevivencia a mediano plazo, sin que ello esté repercutiendo de manera sustantiva en una mayor representatividad ni en una mejor gestión de las diversas demandas sociales (Font, 2001b; Navarro, 2002; Navarro y García, 2007).

2.1.5 El discurso de los partidos políticos sobre participación

Dado el protagonismo de los partidos en la vida política nacional y local que se ha venido comentando, a continuación se analizará el discurso y las propuestas en materia de participación ciudadana de los tres institutos con mayor número de representantes en el Parlamento, lo que permitirá contrastar su ideario con lo que en la práctica han hecho en los dos ámbitos territoriales.

Los planteamientos fundamentales en torno a la participación ciudadana expuestos en los programas de gobierno para las elecciones municipales de 2007 se sintetizan en el esquema siguiente:

	PSOE	PP	IU
Importancia del tema en el programa	Alta	Baja	Alta
Dimensión transversal	Sí	No	Sí
Modelo	Intensivo	Extensivo	Intensivo y extensivo
Estrategias	1. Ciudadanos informados y activos 2. Ayuntamiento líder de los procesos 3. Empleados públicos informados y motivados	1. Nuevas tecnologías	1. Información 2. Formación 3. Asunción de nuevos roles 4. Participación real
Propuestas y compromisos	1. Observatorio en el MAP 2. Planes estratégicos 3. Presupuestos participativos	1. Creación de blogs 2. Encuentros digitales 3. Retransmisiones <i>on line</i>	1. Foros cívicos 2. Comisiones de seguimiento 3. Presupuestos participativos

Citado en: *Observatorio de elecciones municipales 2007*, p. 54

En torno a los datos expuestos en el esquema anterior, cabe hacer las consideraciones siguientes:

- Sobre la importancia de la participación ciudadana en el programa de cada partido, PSOE e IU destacan el objetivo de profundizar en la puesta en marcha de instrumentos para la implicación ciudadana, concretamente el primero la incluye como parte central para el desarrollo del “buen gobierno local”; mientras el segundo la presenta como su “principal objetivo de gobierno”. En cuanto al PP la importancia parece ser secundaria, dado el

formato menos interpersonal previsto en su programa para la interacción de la autoridad con los ciudadanos.

Cabe puntualizar que los foros previstos por el PSOE, que a diferencia de IU ha tenido la posibilidad de implementar dichas propuestas pues ha contado con los votos necesarios en diferentes ayuntamientos, se han caracterizado por tener un carácter consultivo, poca participación, escasa deliberación y resultados precarios.

- En lo referente a la concepción del tema sobresale también la coincidencia entre PSOE e IU de abordarlo de manera transversal, es decir, como parte integral de todo el programa de gobierno dividido en políticas sectoriales; en tanto el PP destina un epígrafe específico para el tema.

Para el PSOE se debe potenciar la participación mediante la figura de los consejos sectoriales en áreas como seguridad, urbanismo, sostenibilidad, infancia, inmigración, cultura, educación, deporte, juventud, consumo y cooperación al desarrollo. Mientras IU apoya la existencia de los mismos consejos sectoriales donde estén representados los ciudadanos y las asociaciones, a fin de enriquecer y guiar las políticas específicas en las mismas áreas citadas por el PSOE añadiendo salud, servicios sociales e igualdad.

Por su parte el PP congrega sus propuestas en el apartado “un ayuntamiento a tu servicio”, con el compromiso de impulsar un “nuevo estilo de gobernar transparente y cercano a la gente”, especificando que se favorecerá la capacidad de los ciudadanos para “trasladar propuestas a los responsables políticos”; pone énfasis en el “futuro digital”.

- Sobre la concepción del modelo de participación, en el programa del PSOE se le ve no como una alternativa a la representación sino como una condición para un gobierno de “excelencia”, al tiempo que se reconoce que una democracia de calidad es aquella que suma a las personas a las decisiones a través de un proceso de deliberación.

Estas ideas se pretenden materializar en propuestas donde prevalece el protagonismo de la autoridad y giran en torno a: informar a la ciudadanía, educar para la participación, fomentar el asociacionismo y, dinamizar los consejos asesores sectoriales; empero, no se apuntala a la deliberación como eje central de las propuestas.

En el proyecto de IU se hace hincapié en el proceso en su conjunto, de tal forma se subraya que no basta con el funcionamiento de consejos sectoriales ni con la colaboración entre la autoridad y las asociaciones, sino que hace falta desarrollar “planes integrales de participación”, que implican organizar todos los elementos que entran en juego desde lo normativo hasta la dinamización social, para lo cual bajo una clara estrategia organizativa se prevé la creación de una Concejalía de Participación Ciudadana que trabaje bajo la secuencia: información, formación, asunción de nuevos roles, participación real de manera gradual y toma de decisiones por parte de los ciudadanos.

El modelo postulado por los institutos de izquierda, particularmente por el PSOE, si bien puede suponer un menor número de ciudadanos implicados, puede ganar en un mayor compromiso y en un mejor seguimiento al incorporar instancias *ad hoc*, como lo prevé la propuesta de IU, la que incluso pretende instaurar asambleas de barrio para el diseño de las ciudades.

Por lo que hace al modelo del PP, si bien le subyace el interés por involucrar a un número significativo de ciudadanos a través de las nuevas tecnologías, conlleva una participación a título individual así como una mayor dispersión y menor compromiso, dada la previsión de poco contacto personal entre los mismos ciudadanos interesados y el papel de simples transmisores de propuestas que se les otorga, lejos de la deliberación y de una vinculación reglamentada entre la autoridad y las propuestas de la ciudadanía.

- De manera que las experiencias de participación ciudadana en el ámbito local que en alguna medida han logrado trascender el nivel discursivo y la formalidad institucional, deben su existencia a un liderazgo político estable y comprometido, lo que a su vez se ha conformado en una gran limitación pues no obstante que dichas instancias son en la mayoría de los casos parte integral de las estructuras de gobierno, su operación y alcances han dependido de la voluntad personal del político en turno y de su partido, que a la fecha han hecho poco por la permanencia de las propias estructuras y porque trasciendan la mera implicación de los residentes.
- En este sentido, si bien pervive un discurso en el seno de los partidos políticos, particularmente de los de izquierda, que enaltece a la participación ciudadana reconociéndola como parte intrínseca de sus programas de gobierno; la cristalización de ella en cada contexto específico ha dependido asimismo de las presiones derivadas tanto de la competencia entre los propios partidos, como de las desplegadas por la ciudadanía y sus organizaciones, cuyos resultados concretos se habrán de analizar más adelante.

2.1.6 Repercusiones políticas del modelo participativo

Como se ha venido comentando, en general las políticas de participación ciudadana han tenido verificativo en el ámbito local, cuyo devenir ha estado determinado tanto por la capacidad de organización de los residentes como por la voluntad de la autoridad para impulsarla; situación que pone de manifiesto el papel relevante que la vida municipal tiene en la construcción de un modelo participativo a nivel nacional.

Sin embargo es necesario observar que, si bien cuanto menor es la escala territorial y de gobierno mayores son las posibilidades para la interacción pública entre las partes, los recursos disponibles y la capacidad de respuesta de la administración municipal son menores; por lo que se puede inferir que el futuro de

la participación ciudadana a nivel local y su reproducción a escalas mayores, dependerá tanto de los procesos de descentralización gubernamental como de la generación de nuevas formas de gobernabilidad, basadas en la intensificación de las relaciones entre actores públicos y privados destacando las asociaciones civiles autónomas.

Hasta el momento, la disposición de estructuras institucionales y normativas *ex profeso* en el interior de los ayuntamientos, no ha logrado impactar de manera importante en una participación ciudadana cada vez más incluyente y efectiva al momento de decidir; sino más bien ha observado una tendencia a reflejar la opinión de algunos grupos y colectivos sobre temas relacionados básicamente con los servicios públicos, mediada por incentivos que en alguna proporción la autoridad distribuye de forma selectiva y discrecional.

En este marco habría que inscribir la actuación de algunos gobiernos locales asociada con prácticas de *oportunismo político* (Navarro, 2002, p. 21)²⁸, donde la demanda de participación ciudadana estaría siendo atendida siempre y cuando sean previsibles resultados concretos a favor del grupo gobernante; pudiendo establecer entonces que la satisfacción de la iniciativa estaría siendo motivada principalmente por el interés de obtener beneficios personales, de grupo y de partido en una perspectiva electoral.

En términos prácticos, la obtención de esta rentabilidad política se estaría intentando conseguir habilitando cauces institucionales para la expresión de los ciudadanos, adoptando decisiones con base en información oportuna sobre el sentir popular, e incidiendo en la agenda de las asociaciones a fin de vincularlas con la plataforma del partido en el gobierno; sin que ello esté implicando una efectiva inclusión ciudadana en la toma de decisiones (Cf. Font, 2001; Navarro, 2002; Blanco y Font, 2005).

²⁸ Concebida como una estrategia gubernamental para hacer compatible el objetivo de conservar el poder y abrir oportunidades de participación ciudadana.

Por otra parte, en general las políticas de participación ciudadana se han cristalizado mediante instancias de carácter consultivo, las cuales si bien han facilitado el acceso de las asociaciones a recursos públicos de diversa índole, no les han asegurado un ejercicio efectivo de interlocución con el gobierno, no han logrado recoger y reflejar una amplia representación de intereses, en tanto los resultados sustantivos para las diferentes comunidades han sido insuficientes.

Si bien como en su momento se advirtió, normativamente la participación ciudadana fomenta el desarrollo de interlocutores cada vez más calificados, al tiempo que favorece la adopción de decisiones de gobierno más acordes con el interés general, la simple implementación de políticas afines no garantiza resultados *a priori*; de modo que a pesar del número significativo de ejercicios puestos en marcha en diversos puntos de la península ibérica, la intervención de los residentes en la activación de la agenda pública así como en la determinación de su contenido, ha sido en general muy limitada dadas las características de los diseños hasta ahora adoptados (Cf. Navarro, 2002, pp.142-145).

Lo anterior permite insistir en que la disertación desde el ámbito gubernamental en torno a la participación de los ciudadanos en el espacio público, ha tenido que ver más con cuestiones de legitimidad durante el mandato en una perspectiva electoral, que con una concepción del tema asociada a la democratización de los procesos de toma de decisiones, esto es, con las implicaciones normativas del modelo deliberativo en su momento analizado.

En consecuencia, las políticas de participación estarían quedando reducidas a la consecución de pactos *ad hoc*, preferentemente con ciudadanos y asociaciones afines a las posiciones de la autoridad, en torno a temas ordinarios de corto alcance; al amparo de criterios de mercado donde los residentes han venido siendo percibidos en calidad de clientes/consumidores que persiguen intereses

personales, familiares o de grupo y, donde la eficiencia en la planeación y ejecución de servicios públicos constituye el fin esencial de la gestión pública.

Frente a esta tendencia en gran medida generalizable a la vida local española, cabe aludir a iniciativas como los Planes Estratégicos y los Presupuestos Participativos que se han implementado en ciudades como Córdoba, Sevilla, Málaga, Barcelona y Alcobendas, que en alguna medida han constituido excepciones a dicha tendencia en cuanto al nivel de implicación de los residentes y a la posibilidad de incidir en los temas a debatir.

No obstante, en la mayoría de ellos han pervivido cuestiones como la centralización de la toma de decisiones en los ayuntamientos, la ambigüedad de las leyes respectivas que ha hecho posible la ponderación de motivaciones personales de las autoridades en turno, la propia valoración técnica de las propuestas por un comité específico que en muchos casos ha constituido un filtro para desechar ideas contrapuestas a las del consistorio, la determinación unilateral del presupuesto sujeto a la consideración de los implicados y, el resguardo de la decisión final sobre el conjunto de temas que conformarán la agenda en cuestión, así como sobre las obligaciones de las autoridades frente a los resolutivos.

De manera que entre las repercusiones del modelo participativo a nivel local, se puede concluir que si bien en alguna medida ha permitido ampliar la representación de intereses y favorecer la materialización de los derechos de los ciudadanos a organizarse y a opinar, no ha implicado para éstos un ejercicio efectivo en materia de control sobre la agenda pública y en torno a las decisiones que se toman en su nombre (Font, 2001; Navarro, 2002).

Asimismo, que la contribución del modelo participativo a la responsabilidad de los representantes políticos, es decir, a la rendición de cuentas del trabajo durante el mandato, ha sido limitada en razón de la intrínseca autonomía de aquellos, a la

ausencia de un vínculo obligatorio entre su actuación y el programa del partido que los postula, a la recurrencia del denominado transfuguismo (Cf. García, 2007, pp. 265-267), así como a la ponderación de los propios intereses de los partidos, que como se ha dicho, prácticamente actúan sin la obligación legal ni ética de someterse a instancias de control más allá del voto, pues en caso de existir alguna suele quedar bajo el control partidista a través de su intervención en la selección de los integrantes de las mismas.

Finalmente, es necesario subrayar que la operación del modelo participativo ha encontrado limitaciones importantes producto del propio marco institucional en el que se genera, pues como se ha mencionado, el régimen municipal que le ha servido como escenario enfrenta una serie de condicionantes jurídicos, económicos y políticos que actúan como perímetro limitativo de las opciones y como marco restrictivo de la acción (Navarro, 2002, pp. 160-165).

En ese sentido habría que observar también las asimetrías que en los hechos enfrentan los actores institucionales implicados, es decir, la posesión desigual de márgenes de actuación entre los involucrados: por un lado, el gobierno municipal que dispone y ejerce recursos limitados; por el otro, las administraciones autónoma y central que ostentan mayores atribuciones y que en muchos temas determinan las del nivel local, por lo que en los hechos cada ayuntamiento desempeña un papel diferente en función, tanto de su correspondencia partidista con los de los otros niveles de gobierno, como de la correlación de fuerzas en el interior de cada instituto político local.

En este contexto de asimetrías de carácter institucional, habría que colocar a residentes y asociaciones que a su vez encaran limitaciones de diversa índole que se traducen en desigualdades políticas, las que sumadas al déficit de democracia interna de las propias organizaciones civiles, contribuyen en conjunto a explicar los resultados limitados que se han alcanzado en materia de auténtica deliberación e inclusión de los residentes en la toma de decisiones de gobierno.

En suma, a pesar del número significativo de ejercicios de participación ciudadana que se han concretado a nivel local, y que debieran incidir sobre la calidad del modelo representativo, muchas de las limitaciones inherentes a éste perduran, como la poca permeabilidad social de los partidos, la desvinculación de los representantes políticos de los electores durante la vigencia del mandato, el monopolio de los partidos en el quehacer político, así como la indisposición de éstos para debatir intereses y demandas de manera desagregada y al margen de los tiempos de las campañas electorales (Manin, 1998; Subirats, 2001).

A pesar de los obstáculos que ha enfrentado el modelo participativo en España y de las limitaciones originales del modelo representativo, a modo de conclusión parcial conviene destacar que por encima de la demanda efectiva de participación ciudadana, es necesario ponderar el ideal normativo de garantizar la posibilidad de implicación de los residentes en los asuntos públicos; asimismo, tener presente que las interacciones entre los individuos y las organizaciones sociales pueden girar de la civilidad a la incivilidad, como sucedió en la historia reciente española, por lo que debiera ser prioritario cuidar los medios y fomentar acciones que contribuyan a encauzar la convivencia colectiva en el sentido de la civilidad, particularmente a través de los mecanismos inherentes al modelo deliberativo.

Por ende, la tarea para los diferentes niveles de gobierno y para la propia sociedad civil, sigue siendo abrir más espacios institucionales e implicar a un número cada vez mayor de individuos y asociaciones, en la definición colectiva de los temas que deben conformar la agenda social, a fin de que paulatinamente el modelo participativo se convierta en una realidad cotidiana que logre trascender hacia un estadio de auténtica deliberación, partiendo del ámbito local hacia las demás escalas territoriales; labor que en esencia implica una acción educativa con base en los valores republicanos contemporáneos y en las prácticas democráticas inicialmente referidas.

2.2 El caso mexicano

2.2.1 El régimen postrevolucionario: discurso democrático y gobierno autoritario

Una vez derrocada la dictadura de Porfirio Díaz y luego del efímero gobierno democrático de Francisco I Madero, tras cuyo asesinato en febrero de 1913 se intensificarían los enfrentamientos a lo largo del país durante varios años, el triunfo militar de los constitucionalistas y la instalación del congreso constituyente en diciembre de 1916, permitieron plasmar en el texto constitucional del 17 los acuerdos políticos fundamentales que formalmente guiarían la organización de la vida política nacional.

Entre los referentes teóricos que orientaron a los redactores del texto cabe citar las ideas de la ilustración francesa, del liberalismo, así como de los constituyentes de Filadelfia, particularmente los planteamientos sobre la soberanía popular de Rousseau, la división de poderes de Locke y Montesquieu y, la conformación del gobierno representativo abordado por Madison y Hamilton, en su momento revisados aquí; de manera que en la ley fundamental quedó plasmada la instauración de tres poderes, la elección periódica de la representación política, el sistema federal y un conjunto de derechos individuales y sociales.

De modo que en la búsqueda de los contrapesos en el ejercicio del poder político, se previó la presencia de un poder Legislativo en calidad de depositario de la soberanía del pueblo, empero, en forma paralela se estableció la existencia de un poder Ejecutivo fuerte, que fuera capaz de cohesionar a las diversas fuerzas militares y políticas, dispersas y en pugna.

En la práctica, la relación entre los poderes de la Unión y los procedimientos institucionales para la toma de decisiones marcharían por caminos distantes, ya que *de jure* y *de facto* el Ejecutivo concentró un vasto poder que derivó en el establecimiento de un gobierno presidencialista, caracterizado por la presencia exacerbada de la institución presidencial en calidad de arbitrio supremo en todos

los ámbitos de la vida social, el culto al titular del Ejecutivo bajo una forma de moderna idolatría, la ausencia de autenticidad democrática entre las élites políticas, el clientelismo, la discrecionalidad y la disimulación en la acción de los poderes; estilo de gobierno de carácter defectuoso que prevalecería durante gran parte del siglo XX y que en alguna medida a la fecha perdura (Cf. Córdova, 1980; Paz, 2001; Meyer, 2002; Carpizo, 2006).

Entender el fenómeno del presidencialismo en México requiere tener presente al menos el antecedente del caudillismo, si bien son categorías históricas diferentes refieren dos etapas de un mismo proceso político; empero, el presidencialismo justamente se lograría imponer mediante la lucha en contra del caudillismo y sólo al cabo de su destrucción.

De tal forma que la eliminación de los caudillos surgidos en el contexto de la lucha armada, la profesionalización del Ejército, la conversión de jefes militares en empresarios, la extensión de las comunicaciones que contribuyeron a extender la influencia y control del poder central en la periferia, el aglutinamiento de las organizaciones de masas en el partido oficial y la reforma agraria, son los elementos que marcaron la transición al presidencialismo (Córdova, 1980, p. 52).

Es fundamental observar que el tránsito del caudillismo al presidencialismo correspondió con el paso del poder *de facto* del caudillo al poder institucional del presidente, quien apoyado tanto en las atribuciones legales como en las facultades metaconstitucionales que fue acumulando, instauró un poder Ejecutivo omnipresente y onnipotente; régimen que con matices y contrapesos en ascenso trasciende hasta nuestros días (Cf. Carpizo, 2006).

En lo referente a la lucha por el gobierno mediante elecciones periódicas, libres y competidas, si bien en la Constitución se establecieron tales principios propios del gobierno representativo, desde los primeros años posrevolucionarios la realidad fue muy distinta, dado que como se dijo el país permanecía bajo el mando de

diferentes caudillos militares, muchos de los cuales encabezaban partidos de vida efímera que no lograban encauzar la lucha entre las facciones por las vías institucionales, mientras el común de la población en su mayoría analfabeta solía agruparse en torno a individuos más que a programas partidistas o ideologías.

Asimismo, la eliminación progresiva de los caudillos desleales al nuevo gobierno hizo posible el tránsito a un régimen que, si bien no era plenamente democrático tampoco incurriría en el vicio de repetir el ciclo dictadura-desgobierno-dictadura recurrente durante el siglo XIX; en el mismo sentido, con el impedimento de la reelección presidencial se obstruyó la dictadura de carácter personal, sin embargo se aseguraría la continuidad en el gobierno del grupo gobernante, gracias a la centralización del poder en el Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1929 por el jefe político Plutarco Elías Calles²⁹.

El PNR sería el soporte del nuevo régimen en tanto: a) constituyó un frente lo bastante sólido como para resistir los embates de cualquier intento subversivo, incluyendo el de la propia revolución social; b) reunió en una sola institución a las diferentes fuerzas dispersas, la mayoría de ámbito local, encabezadas por caudillos militares o caciques; c) encauzó las ambiciones personales y de grupo al momento de optar por cargos de representación política, disciplinándolos al programa del partido; d) evitó los desmanes que se solían generar alrededor de cada proceso electoral y; e) logró la instauración formal del mecanismo del voto (Cf. Portes Gil, 1941).

Por otra parte, dentro de la política corporativa que habría de desarrollar el gobierno a lo largo del siglo XX, cabe registrar como un antecedente básico la alianza entre los líderes de los trabajadores con los constitucionalistas

²⁹ Durante el denominado Maximato (1929-1934) el ex presidente Plutarco Elías Calles, a quien se atribuye la autoría intelectual del asesinato de Álvaro Obregón, quien le había antecedido en el cargo y que pretendía reelegirse a la conclusión del mandato de aquél, logró mantener un control absoluto sobre el gobierno a través del PNR, dándose la atribución *de facto* de designar a tres presidentes interinos, hasta su exilio producto del enfrentamiento con Lázaro Cárdenas, a la sazón presidente de la república, y con los líderes políticos que apoyaban a éste.

encabezados por Venustiano Carranza, que se tradujo en la firma del “Pacto de la Casa del Obrero Mundial y el Movimiento Constitucionalista” el 17 de febrero de 1915, que se tradujo en el establecimiento de una legislación obrera en el documento constitucional, a cambio de ligar al movimiento obrero a dicha élite en el poder, alianza que perduraría por muchas décadas del siglo XX (Rabasa, 1990).

En materia social, los constitucionalistas arrebatarían a los grandes movimientos revolucionarios sus principales banderas sobre reforma agraria y derechos de las clases trabajadoras urbanas, de manera que el contenido de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política relacionados con el sistema de propiedad y las garantías del trabajo respectivamente, pondría en manos del Ejecutivo instrumentos jurídicos que usados a discreción le convertirían en árbitro supremo entre los sectores productivos.

El régimen posrevolucionario habría de seguir una línea corporativa y de masas, organizando y controlando a las clases trabajadoras aglutinadas en torno al PNR mediante una satisfacción gradual de demandas, particularmente de los líderes y algunas colectivas, muchas de las cuales solían ser replanteadas y recibir promesas de solución durante las campañas electorales. La visión patrimonialista y la forma arbitraria en que fueron siendo atendidas algunas demandas sociales, demostrarían que para la élite en el poder tales reformas sociales constituían ante todo armas políticas de usufructo partidista (Córdova, 1980).

En 1938 el PNR se transformaría en el Partido de la Revolución Mexicana con una base social más extensa, agrupando en sus filas a la mayoría de trabajadores de los sectores obrero, campesino y popular, incluido el militar; alrededor del partido se daría continuidad al proceso de institucionalización del Estado y a la promoción del desarrollo emprendidos por el gobierno de Lázaro Cárdenas.

Se podría decir que en esta transformación del partido oficial iba implícita la tentativa por abonar en el camino de las reivindicaciones políticas y de la

democracia electoral (Cf. Paz, 2001, p. 286); no obstante y a pesar de su lema “por una democracia de trabajadores”, el PRM tampoco sería un partido propiamente democrático pues reproduciría las prácticas corporativas y las negociaciones de cúpula, con lo cual la representación política que en alguna medida venía atendiendo a las dimensiones descriptiva y simbólica, no trascendió hacia una acción sustantiva que resolviera las amplias demandas sociales.

En 1946 con el inicio de los gobiernos civiles, el partido oficial cambió una vez más de nombre para dar paso al actual Partido Revolucionario Institucional, pensado como la institución que debía seguir congregando a las masas populares y a los trabajadores organizados, con una élite política que se seguiría repartiendo los cargos de representación y de dirigencia, operando bajo una estructura corporativa y con prácticas clientelistas.

De manera que durante los años de hegemonía electoral del PRI, la relación del partido con las grandes organizaciones sociales se habría de entender como una alianza, en cuyo marco cargos de gobierno, de representación política, subsidios y prebendas eran otorgados a cambio de control social y adhesión electoral; sin que como señala Córdova (1980, p.43), en esta relación hayan quedado al margen otros recursos para la cooptación de dirigentes, como la amenaza, la fabricación de delitos y la aplicación parcial de la ley.

Congruente con el discurso oficial que identificaba al partido como democrático, popular, nacionalista y de masas, en 1946 serían desafiliados los militares mientras las asociaciones de empresarios quedarían al margen de la estructura formal; no obstante, éstas serían desde entonces una forma más de encuadramiento político dentro del diseño general del sistema, mismas que han negociado con el Ejecutivo federal de manera directa y por vías que no siempre han estado sujetas al escrutinio público ni a las leyes e instituciones.

Se puede sintetizar que del autoritarismo sustentado en el carisma del caudillo revolucionario, el régimen habría de transitar a un autoritarismo encumbrado en la institución presidencial, la que desde un principio estuvo guiada por una lógica centralista y de amplios poderes formales, que se fueron ampliando con atribuciones informales como la designación del sucesor y la remoción de los gobernadores, factores que en conjunto impedirían la instauración de un auténtico sistema democrático representativo (Córdova, 1980; Carpizo, 2006).

2.2.2 La democracia mexicana en calidad de *defectuosa*

A las circunstancias del régimen presidencialista antes descritas habría que añadir de manera destacada las prácticas de corrupción, informalidad, ilegalidad y connivencia entre quienes debían hacer cumplir el Estado de derecho y quienes lo infringían; usos y costumbres que en gran medida a la fecha perduran y que hacen factible ubicarlo en el tipo de gobierno lliberal.

Si bien el propio texto constitucional habría de servir como marco para la instauración del presidencialismo en el país, es conveniente reflexionar sobre algunas cuestiones de carácter sociológico que contribuyeron a su cristalización; en ese sentido cabe observar la ausencia en el contexto nacional de una tradición y una práctica de los valores inherentes al pensamiento liberal (Varela, 1993, pp. 326-346), de manera que mientras en otros países principalmente europeos la consolidación del gobierno representativo ha sido el resultado de un contacto permanente entre los principios y las prácticas políticas, en México la creación de las instituciones propias del modelo representativo y el ejercicio del poder acorde con ellas, han estado mediados por una implantación abrupta asociada con prácticas de disimulación.

Asimismo es importante tener en cuenta que mientras en la mayoría de las democracias consolidadas, el proceso de institucionalización tuvo un origen y un objetivo esencialmente de carácter económico; en México dicho proceso se debió

básicamente a la acción del Estado que lo asoció a prácticas corporativas con fines de control político electoral (Paz, 2001; González, 2005).

De manera que los valores liberales y las prácticas genuinamente democráticas así como la observación del Estado de derecho, históricamente han sido reemplazadas por relaciones de carácter tradicionalista, informales, al margen de la ley y de la rendición de cuentas; de alguna forma sintetizadas en el culto exacerbado a la autoridad de quien ejerce o puede incidir en el poder político.

En este contexto destaca la figura del caciquismo cuyos usos y costumbres trascienden hasta la actualidad aunque en formas más sutiles; referencia ineludible en tanto ha sido heredera y transmisora del ejercicio del poder autoritario al margen de la ley, de prácticas de manipulación y cooptación de grupos y sectores en connivencia con los intereses de la autoridad en turno, así como por ser parte del engranaje que ha garantizado la reproducción de élites locales y nacionales constituidas por parentescos y compadrazgos (*Cf.* Córdova, 1980; González, 2005).

Salvo excepciones, esta forma de control político se ha inscrito en la tradición de anular contrapesos al poder del Ejecutivo federal, lo cual fue posible en el marco de una institución presidencial de tipo lliberal que intervenía en las acciones de los otros poderes, destacando su injerencia en la determinación de gran parte de los miembros de los tres poderes, quiénes ataban así su desempeño y futuro político a la lealtad hacia el supremo elector; en estas circunstancias fue común que los otros poderes fueran relegados a validar decisiones tomadas al margen de ellos, si bien en el caso del Legislativo con la desaprobación de algunos representantes de la oposición que hasta 1997 fueron siempre minoría.

Este círculo defectuoso ubicable en la variante de Dominios se traducía asimismo en una férrea disciplina de los legisladores al partido oficial y de éste al Presidente de la República, quien con plana libertad y autonomía determinaba diferentes

asuntos de interés público con las élites locales y nacionales, incluidos los liderazgos de tipo caciquil, anulando el contrapeso del poder Legislativo. No obstante que en las últimas décadas se han venido realizando algunos cambios a favor de la autonomía de los otros poderes, y de la alternancia en el Ejecutivo federal desde el año 2000, la estructura normativa e institucional que hizo posible el presidencialismo en gran medida perdura, por lo cual el ejercicio de gobierno subyacente a éste se viene reproduciendo en el ámbito estatal.

En lo que toca a los antecedentes de la relación entre el Ejecutivo y el Judicial, el análisis de las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia desde la conclusión del movimiento armado hasta la década de los 60, permite establecer que obró con cierto margen de independencia respecto del jefe del Ejecutivo (Cf. González, 2005, pp. 33-37); por otra parte, el mismo estudio permite deducir que al margen de su actuación en el ámbito estrictamente jurídico, la Suprema Corte ha cumplido una función de carácter simbólico, pues muchas de sus actuaciones se han circunscrito a brindar esperanza a quienes tienen el privilegio de poder acceder a las instancias para la administración de justicia.

De cualquier modo, el hecho de que por ley los magistrados sean designados por el Senado a propuesta del Ejecutivo, permite explicar que algunas resoluciones judiciales respondan en grandes líneas a los intereses que marcan la institución presidencial y las dirigencias de los grandes partidos, lo que a la fecha sigue generando controversias importantes.

Finalmente cabe observar como la simbiosis entre el Ejecutivo y el partido oficial, actuando al margen de la ley y controlando las instancias encargadas de la accountability, generaba una dinámica que les permitía adecuar los resultados electorales a los intereses del PRI, garantizando sus triunfos por medios que iban de las prácticas veladas de coerción y compra de votos, hasta los fraudes más burdos como el llenado, hurto y quema de urnas; prácticas que colocaban al régimen como una democracia defectuosa de tipo Excluyente, cuyos rasgos no

logran ser desterrados a pesar de la alternancia en los diferentes niveles de gobierno.

2.2.3 La legitimidad formal del poder

Con base en todo lo anterior se puede decir que el régimen político posrevolucionario, no fue ni una dictadura ni una democracia representativa en sentido estricto, considerando que en diferentes momentos confluirían en él un poder autoritario y centralizado, con elecciones formales y la consecuente instauración de la representación política (Rabasa, 1990); de manera que si bien en la construcción de la legitimidad del sistema político posrevolucionario, se habrían de solapar elementos como un orden legal, separación de poderes, elecciones y representación política, en los hechos estos procesos no delimitaban con rigor la disputa, conservación y legitimación del poder (Fernández, 2007).

En consecuencia, para el caso mexicano es imprescindible diferenciar a los usos y costumbres en los que se apoyaba la operación política cotidiana, de las instituciones y procesos propios del modelo de la representación política, que formalmente han permitido al régimen ostentarse como una democracia liberal y que, en última instancia, le han otorgado una legitimidad electoral en mayor o menor medida aún cuestionable.

Así cabe observar que la legislación electoral promulgada en 1917 y reformada sistemáticamente a partir de 1946 en función de las circunstancias específicas de cada sexenio³⁰, constituyó la vía formal para preservar la hegemonía política del PRI; de modo que paulatinamente se habrían de operar cambios a la legislación pero sin que pusieran en peligro el dominio electoral de aquél, como fue el caso del derecho al voto de las mujeres reconocido en 1953, pues resultaba incoherente que más de la mitad de la población estuviera privada de tal derecho.

³⁰ A partir de 1934 el periodo de gobierno del Presidente de la República se amplió de cuatro a seis años, lapso que perdura hasta la fecha y sin posibilidad de reelección.

A inicios de los años 60 el PRI mantenía un control absoluto en la Cámara de Diputados pues la oposición sólo disponía del 2% de las curules, lo que de igual forma ponía en tela de juicio el discurso oficial sobre la pluralidad política; frente a ello se habría de establecer la figura de los diputados de partido a través de un sistema electoral mixto, que reservaba la representación proporcional a las minorías, lo que derivó en que en 1965 alrededor del 20% de dicha Cámara fuera opositora.

Tras la cruenta represión en 1968 al movimiento estudiantil que pugnaba por una mayor y efectiva apertura del sistema político, el gobierno de Luís Echeverría Álvarez que iniciaba con la década habría de auspiciar otra represión al mismo sector un año después; sexenio en el que vería su fin el periodo económico del denominado desarrollo estabilizador, durante el cual la moneda nacional permaneció ajena a devaluaciones, mientras el crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto había hecho posible que las clases medias gozaran de cierta holgura, así como que los más pobres recibieran algunos beneficios en materia de servicios sociales.

Este contexto potencialmente explosivo se habría de complicar aún más dados los diferendos del Ejecutivo federal con algunos medios de comunicación, particularmente con el diario Excélsior en cuyos contenidos se podían leer críticas al Presidente de la República, al Secretario de la Defensa Nacional y a la jerarquía católica, quienes en opinión del periodista Julio Scherer (2007), controlaban el destino de la nación y se hacían proteger por un halo de incuestionabilidad, enfrentamiento que finalmente desembocó en la intervención de las instalaciones del rotativo y la salida forzada de directivos y colaboradores.

La legitimidad del régimen entraría en crisis cuando al contexto anterior se sumó la ausencia de competidores frente al candidato del PRI en las elecciones presidenciales de 1976, mientras el Partido Acción Nacional que regularmente participaba en los comicios en calidad de opositor principal, permaneció inmiscuido en pugnas internas e intereses de grupo; de modo que el nuevo

gobierno recurriría a la estrategia de reformar el marco legal para abrir el espectro institucional a los partidos de izquierda que permanecían al margen del sistema, bajo la idea de orientar la crítica a través de los cauces formales pero sin perder el control a favor del PRI.

Este cambio se cristalizó con la reforma política de 1977 que otorgó el reconocimiento a la izquierda como fuerza política electoral, se introdujeron mayores incentivos para la oposición reduciendo los requisitos para registrar nuevos partidos y, se disminuyó a 1.5% el umbral para mantener el registro, además de reservar las 100 curules nuevas para los partidos de oposición (Cf. Rodríguez, 1975).

Gracias a esta reforma el sistema político se seguiría ostentando como una democracia legalmente constituida, en tanto se lograría reorganizar el sistema de partidos manteniendo al PRI como partido hegemónico y sumando a una oposición leal que legitimaría sus triunfos; concretamente partidos como el Auténtico de la Revolución Mexicana y el Popular Socialista, dispondrían del incentivo de acceder a los fondos públicos y a cuotas de poder a cambio de su participación en los comicios, mientras el PAN logró incrementar su nivel de representación legislativa y comenzó a ganar gobiernos municipales.

Es por tanto factible establecer que la lógica que históricamente inspiró las reformas electorales durante la hegemonía del PRI, fue la de disponer de un espectro pluripartidista con la garantía del predominio del partido oficial; dinámica que se reproducía en tanto la presencia de la oposición arrastraba problemas de origen, como el hecho de que desde la conformación de algunos partidos se filtró la injerencia del gobierno en su vida interna, sumado a que varios de los candidatos no sólo carecían de la fuerza popular para conseguir triunfos electorales y, en su caso, para forzar el reconocimiento de sus victorias, sino que incluso aparentaban una competencia a cambio de concesiones, contratos,

prestaciones y curules (González, 2005, p.24), lo que ponía de manifiesto la carecía de un auténtico sistema de partidos.

En esta dinámica de reiteradas reformas a las reglas para la competencia electoral, que a final de cuentas solía arrojar un déficit de descontento que a su vez se constituía en generador de sucesivas reformas, cabe abrir un paréntesis para referir la escisión más significativa que se haya registrado en la historia del PRI, dado que de ella surgiría el principal partido de izquierda que en alguna medida ha intervenido en las respectivas reformas electorales hasta la fecha.

Inicialmente hay que observar que la oposición más fuerte al partido hegemónico se habría de gestar en su seno durante los años 80, con la denominada Corriente Crítica (CC), que si bien formalmente demandaba al Ejecutivo federal la reivindicación de un gobierno nacional y popular, frente a la lógica neoliberal que se venía imponiendo desde los organismos financieros multinacionales, le era propia también una lucha por la democratización interna del partido a la que subyacían las disputas por el control del mismo entre diferentes facciones.

De manera que tras las demandas de los principales dirigentes de la CC, exceptuando posiciones como las de Rodolfo González Guevara que en breve se distanciaría de los inconformes, existía asimismo un descontento de carácter personal ante la frustración por no obtener determinadas cuotas de poder; situación que limitaría la capacidad de convocatoria del grupo inconforme hacia otras organizaciones independientes, las que veían en figuras como Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas la carencia de autoridad política y moral, pues la trayectoria política de éstos estaba atada al partido hegemónico de cuyas prácticas autoritarias y antidemocráticas se habían beneficiado en múltiples ocasiones y que ahora cuestionaban.

No obstante, en la víspera de la elección presidencial de 1988 los dirigentes de la CC junto con otros liderazgos sociales, convocarían a la conformación de un

amplio movimiento denominado Frente Democrático Nacional, el cual logró aglutinar a un gran mosaico de organizaciones políticas y sociales incluidas muchas fuerzas de izquierda, cuya integración habría respondido esencialmente a la carencia de alternativas políticas viables para hacer frente al PRI por la vía institucional.

El FDN participó en los comicios con la candidatura de Cárdenas, a cuyo término denunciaría el presumible fraude electoral con que habría triunfado el candidato oficial Carlos Salinas; presunción que habría de incorporarse al compendio de verdades incontrovertible del común de la población, sin importar la incapacidad del FDN para demostrarla y exigir su reparación, así como la intransigencia de la autoridad para revisar el caso y que declaró triunfador legal al candidato del PRI.

A pesar de que el Partido Mexicano Socialista cedió su registro al FDN para constituirse en partido y que poco después se transformaría en el actual Partido de la Revolución Democrática (PRD), la cohesión de las organizaciones del FDN sería efímera, entre otras razones porque sus principales dirigentes habrían de centrar la lucha postelectoral en la revocación del triunfo del PRI, soslayando demandas históricas en torno a la democratización del sistema en su conjunto, y de mejores condiciones de vida para los millones de mexicanos en pobreza.

De hecho resultaba difícil la convivencia en el interior del FDN de posiciones ideológicas diversas e incluso opuestas, por lo que dada la posición de la dirigencia de centrar su lucha en el ámbito electoral a la que le era inherente el interés por conseguir el gobierno de la nación, en breve se distanciarían diferentes movimientos sociales de izquierda, quedando en él de manera protagónica personajes surgidos del PRI que ya no encontraban cabida en el partido oficial, ni en las estructuras burocráticas de los diferentes gobiernos surgidos de éste, lo que en mucho explica los actuales problemas que enfrenta el PRD en materia de democracia interna.

Como resultado de estas elecciones el PRI perdió por primera vez en su historia la mayoría calificada en el Congreso, necesaria para efectuar reformas a la Constitución, lo que aunado a la cuestionada legitimidad del presidente Salinas obligó al régimen a emprender una política de negociación con algunos actores y sectores con poder económico, que iría de la mano de un control político férreo mediante la remoción de gobernadores, el combate a cacicazgos locales enfrentados con su mandato, centralizando el flujo de recursos a los municipios mediante el Programa Nacional de Solidaridad y, manteniendo el control sobre las fuerzas armadas.

No obstante, seguiría vigente la demanda de diversas organizaciones sociales retomada por algunos partidos de la oposición, de disponer de leyes e instituciones que dieran certidumbre sobre los resultados de las elecciones, lo que motivó nuevamente una reforma legal que abriría temporalmente la puerta a la presencia civil en la responsabilidad de organizar los comicios federales.

El meollo de la nueva reforma residió en la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), que aunque independiente de la Secretaría de Gobernación mantendría por unos años la presidencia del mismo en manos del titular de dicha secretaría; por otra parte, si bien se intentaría encauzar una creciente intervención ciudadana en el control del IFE, éste terminaría en manos de los propios partidos políticos, dado que se adjudicarían la atribución de proponer y aprobar a los funcionarios del nuevo organismo (consejeros electorales).

En lo referente al proceso de alternancia en el poder, que a nivel municipal diera inició en 1958 con el triunfo de la Unión Cívica Potosina en la entidad de San Luis Potosí, apoyada por los sinarquistas y por el PAN entre otras fuerzas sociales, y que a nivel estatal comenzara en 1989 cuando este partido ganó la gubernatura de Baja California y dos años después las de Guanajuato y Chihuahua, a nivel federal tendría que aguardar hasta la siguiente contienda dada la nueva victoria del PRI en 1994.

En un contexto nacional marcado por la incertidumbre ante los antecedentes de violencia, como resultado de la rebelión armada de los Zapatistas en el estado de Chiapas a inicios de ese año y del asesinato del candidato oficial a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, el PRI refrendaría por última vez su triunfo a nivel federal con Ernesto Zedillo como candidato sustituto, obteniendo un respaldo sin precedente de más 17 millones de votos, en gran medida gracias a una campaña sustentada en la estrategia del miedo, con la cual se transmitió la idea de que el triunfo de la oposición podía empeorar la situación de violencia que también se acentuaba en los espacios de la sociedad civil.

Con el antecedente de haber emprendido un nuevo proceso de reforma al marco legal en 1996, con el que se pretendía dar mayor autonomía al IFE así como fortalecer la legitimidad del gobierno, que irónicamente se agotaba de manera apresurada, una administración marcada por crisis financieras, crecientes niveles de pobreza y vacíos de poder en el seno del propio partido oficial, conformarían el contexto del año 2000 que enmarcó el fin de la hegemonía priista en la institución presidencial que mantuvo desde 1929.

Esta coyuntura puso de manifiesto también el papel primordial que vienen ocupando las campañas proselitistas y el protagonismo de los medios informativos durante ellas, pues al amparo de una estrategia de campaña con un signo netamente mercadológico y apoyada por importantes empresarios de los medios informativos, el candidato Vicente Fox del PAN logró posicionarse como la alternativa para el cambio de partido en el gobierno de la nación.

No obstante el refrendo del PAN en la Presidencia de la República en 2006 por decisión mayoritaria de los electores, aunque con una diferencia de votos muy limitada y con un resultado muy cuestionado por la oposición; las instituciones, normas jurídicas, procedimientos administrativos y prácticas políticas que históricamente han ubicado a la democracia mexicana en el estadio de defectuosa

en esencia siguen vigentes, lo que obliga a recuperar la distinción de Fernández (2007), entre alternancia partidista en el gobierno y transición a la democracia liberal; en razón de lo cual se puede afirmar que dicha transición sigue siendo una tarea inconclusa en el México del siglo XXI.

2.2.4 El impacto del ámbito local sobre la participación

Para ubicar en su justa dimensión y trascendencia los fenómenos políticos referidos es menester profundizar en el análisis del ámbito local, pues si bien históricamente ha sido en este espacio donde se ha verificado la interacción más productiva entre sociedad civil y gobierno, también ha sido el escenario donde se han construido relaciones de poder sujetas a prácticas autoritarias y centralizadas en pocas figuras locales, de lo cual da cuenta en general la experiencia municipal mexicana, en alguna medida similar a la española.

En esta perspectiva resulta imprescindible la referencia a la vida municipal, pues es ahí donde se puede observar con nitidez la forma de gobierno altamente centralizada con un partido dominante, como factores que continúan determinando la participación política de los residentes y la construcción de redes sociales; en otras palabras, el análisis a nivel local aporta elementos empíricos extraordinarios sobre la contribución de la vida política municipal a la reproducción y conservación del tipo de gobierno lliberal que prevalece a nivel nacional.

Considerando que el proceso para la conformación de la representación política a nivel federal está mediado por los partidos políticos, que éstos ostentan el monopolio de la postulación a cargos de representación popular y, que disponen de la atribución legal para intervenir en los comicios de carácter municipal, son los denominados partidos nacionales quienes dominan la vida política local.

Por tanto es imprescindible tomar en cuenta que las reglas para participar en las elecciones municipales no tienen ese carácter, es decir, están pensadas desde otra esfera y para otra dimensión del poder político (Cf. Guillén, 2006, pp. 142-

145); a este desequilibrio se enfrentan las organizaciones civiles, en tanto para poder representar los intereses eminentemente locales en los ámbitos institucionales, se ven obligadas a adherirse a alguno de los partidos nacionales, lo que desde un inicio compromete su operación y autonomía, en contraparte esta práctica ha permitido a los institutos políticos consolidar una presencia a nivel regional y municipal³¹.

Esta situación deriva entonces en que mientras las asociaciones locales están formalmente impedidas para participar en el ámbito electoral de manera autónoma, los partidos políticos nacionales que en muchos casos carecen de una representación local, tienen la atribución por ley de competir electoralmente por el Ayuntamiento. Esta inconsistencia jurídica tiene un impacto directo sobre diferentes dimensiones de la representación política que afectan su calidad, lo que permite establecer que el distanciamiento referido entre representantes y representados es en gran medida propiciado por las propias reglas del sistema electoral.

Otro rasgo inherente a la preeminencia de los partidos nacionales en la vida política municipal, es su confluencia con las élites política locales y/o regionales; baste recordar que si algo caracterizó a la hegemonía priista en el nivel local fue su capacidad para integrar de manera subordinada a los diferentes liderazgos regionales, quienes garantizaban la reproducción del *statu quo*.

La dinámica de dominio de las élites en el ámbito local no constituye por tanto un asunto menor, sino antes bien, representa un elemento esencial para entender la forma en que viene operando la vida política electoral en los municipios, así como

³¹ Como una de las excepciones que confirman la regla, cabe aludir aquí a lo sucedido en el municipio de Cuquío, en el estado de Jalisco, donde ante el bloqueo de los caciques locales a sus propuestas y demandas, la Organización Campesina Independiente de Jalisco compitió y ganó el gobierno municipal de 1992 a 2003 mediante las siglas del PRD, lo que les permitió concretar una planeación participativa plural con un amplio concurso de los residentes, manteniendo un grado de autonomía de la estructura del partido a pesar de que en las planillas compartían espacios (Cf. Bolos, 2006b).

su repercusión en el ámbito de la participación ciudadana; más aún, la consolidación de grupos locales definidos políticamente y delimitados territorialmente, no se ha visto alterada incluso en las décadas recientes en que bajo una creciente competencia electoral, otros partidos políticos han fortalecido su presencia en diferentes estados y municipios.

De modo que cada vez con mayor énfasis, el poder político municipal se despliega entre grupos cerrados y excluyentes; en otras palabras, en una simbiosis entre élites políticas locales y partidos nacionales donde se utilizan mutuamente para la conservación del poder político, usufructuando un mandato democráticamente legitimado en detrimento de la intervención efectiva del común de los ciudadanos, tanto en la conformación de los órganos de gobierno como en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos que competen a la localidad.

Particularmente en lo que hace a la competencia electoral en el municipio, ésta se lleva a cabo bajo la figura de planillas, en las cuales van integrados el alcalde, el síndico y el número de regidores que corresponda al tamaño de la población; la integración de las mismas se suele decidir entre muy pocos actores siguiendo un procedimiento ajeno al escrutinio público, que en general reproducen los tres partidos cuantitativamente más grandes a nivel nacional. Este método es común que genere descontento tanto en el interior de los partidos como entre la población, pues algunos integrantes de las planillas suelen ser desconocidos e incluso despertar controversias en razón de sus antecedentes partidistas (Guillén, 2006, pp.146-149).

En el formato de elección por planillas, no obstante que todos los integrantes son electos por los ciudadanos, la actuación de cada uno queda supeditada a la autoridad del Presidente Municipal, reproduciendo un fenómeno típico de los vicios del presidencialismo, con lo cual se garantiza la concentración del poder en una sola persona donde los contrapesos en el interior del ayuntamiento quedan prácticamente anulados.

En ese sentido cabe observar que a pesar de que desde la reforma constitucional de 1977 se estableció la figura de los regidores por el principio de representación proporcional, electos a través de listas cerradas y bloqueadas, la gran mayoría de los congresos estatales lo ha interpretado como un complemento menor a los de mayoría que acceden al cargo vía las planillas, con lo cual como se dijo los contrapesos en los ayuntamientos son prácticamente nulos (Acedo y Padilla, 2001).

En este esquema caracterizado por el protagonismo del alcalde, sobresale el distanciamiento entre la ciudadanía y los otros miembros de la planilla, desde el proceso de elección y durante el ejercicio del mandato; lo cual de igual forma contribuye a explicar el deterioro de la calidad de la representación en los municipios, pues regidores y síndicos suelen pasar desapercibidos por la ciudadanía en tanto el alcalde es la única figura visible del ayuntamiento, por lo cual difícilmente aquellos pueden ser asimilados como representantes políticos a pesar de ser electos bajo ese carácter.

Como parte de la estructura institucional que favorece el centralismo y el carácter autoritario del gobierno municipal, cabe señalar dos aspectos más de suma importancia: el procedimiento para la toma de decisiones en el cabildo y la atribución del alcalde para distribuir los cargos administrativos relevantes. Sobre el primero, el mecanismo de la mayoría simple ha facilitado la toma de decisiones por encima de la endeble oposición, pues a pesar de la presencia de regidores proporcionales, como se ha dicho suelen ser minoría e insuficientes para bloquear decisiones importantes.

En lo referente al segundo aspecto, en la gran mayoría de ayuntamientos el alcalde tiene la atribución discrecional de nombrar a los mandos de la administración municipal, quienes por ende son responsable ante él sin que medie control ciudadano alguno, con lo que la rendición de cuentas es prácticamente nula incluida la *accountability* horizontal, dada la vinculación del alcalde con los

funcionarios respectivos en el cabildo, así como por la relación que se da entre alcaldes y legisladores del mismo partido mayoritario en el congreso estatal, instancia competente para revisar la cuenta pública de los ayuntamientos.

Además, lo común ha sido que en la asignación de los cargos administrativos de mayor jerarquía burocrática, medie un juego de recompensas y pago de cuotas a los grupos afines; lógica en la cual se inscribe la integración de estos grupos a la prestación de servicios o como beneficiarios de contratos para obras públicas, lo que en suma permite establecer que en general la administración municipal es ocupada cíclicamente por élites locales y grupos sociales afines a determinado partido nacional.

2.2.5 Del corporativismo a experiencias de organización independiente

Una vez analizado el ámbito de gobierno a nivel federal y municipal durante el siglo XX y lo que va del presente, a continuación se examinará la esfera social en el mismo periodo, particularmente lo relacionado con su organización y el papel que ha desempeñado en el cambio político que, como se ha dicho, aún resulta insuficiente para consumir el proceso de transición a la democracia representativa.

El capital social producto de relaciones al margen de los poderes públicos y privados, así como la participación ciudadana efectiva e incluyente, prácticamente no existieron en México durante la primera mitad del siglo XX; salvo la interacción social que se registró en el seno de las organizaciones de trabajadores del campo y la ciudad, burocratizadas y en su gran mayoría alineadas a los partidos políticos, especialmente al PRI, o a los otros factores de poder como la iglesia católica y los empresarios.

Durante gran parte de la pasada centuria, de manera particular en las zonas marginales, existió una sociedad políticamente desorganizada de la cual quedan aún múltiples testimonios dispersos. Era una población desarticulada para la que

las instituciones y las leyes representaban instrumentos inaccesibles e inútiles en su lucha por satisfacer sus necesidades básicas (González, 2005, p.144 y ss.).

Estos amplios sectores de la población históricamente han sido manipulados por grupos y élites enquistados en los poderes políticos locales y nacionales, a la luz de sus limitaciones económicas, educativas, culturales, organizativas y de experiencia en materia de implicación en el espacio público; situación de la cual no han permanecido exentos los denominados sectores productivos organizados, que en su mayoría lo han sido a través de las agrupaciones alineadas a la estructura burocrática oficial.

De tal forma que frente a la gran mayoría de la población mexicana que sumaba a sus múltiples carencias materiales la ausencia de organizaciones propias, que había dispuesto de escasos instrumentos de información, que prácticamente no hacía uso de las vías jurídicas e institucionales para dirimir sus diferencias y que participaba de manera inconsistente en la acción cívica de votar, en suma, que era ajena al concepto de ciudadanía propio del republicanismo; se erigieron sectores minoritarios de ciudadanos que disponían de los niveles de vida más altos, puestos en evidencia a través de horizontes educativos mayores, estabilidad laboral, ingresos económicos elevados, residencias con servicios de alta calidad y oportunidades de esparcimiento, entre otros, que aún con las limitaciones propias del corporativismo ya referido, tuvieron la posibilidad de construir redes asociativas que les retribuían beneficios individuales y colectivos.

El gobierno y la sociedad civil habrían desarrollado así una convivencia fundada en un pacto implícito de valores entendidos, en el que la Constitución y el derecho en general, las organizaciones corporativas, los partidos y el voto eran útiles para el ciudadano que aceptaba al sistema político en su conjunto y, que en esa medida, obtenía algún grado de satisfacción a sus demandas particulares a través de alguna instancia controlada por el partido oficial (Córdova, 1980).

En contraparte, de este pacto quedaban excluidos quienes osaban impugnar al sistema político, mientras las acciones de los partidos a favor de la población marginada solían inscribirse en la lógica de la dádiva, del acto generoso moralmente redituable; que nada tenía que ver con la atención a las demandas de los ciudadanos de una república, ni con la responsabilidad y la rendición de cuentas de los gobernantes en un sistema representativo.

En la idea de esquematizar el contexto descrito se puede establecer la existencia de dos grandes grupos de población: uno agrupado mayoritariamente en las diferentes organizaciones alineadas a los partidos, de manera particular al PRI que monopolizó la explotación electoral de ellas durante gran parte de la pasada centuria y; otro para el que estas organizaciones le eran ajenas, distantes y estériles (Merino, 1994; Cuellar, 1997; Guillén, 2006).

Lo anterior implica recordar que si bien la mayoría de las organizaciones populares de afiliación colectiva, que fueron surgiendo en el marco del sistema presidencialista y de partido hegemónico, fueron concebidas como instrumentos de control de los agremiados, a fin de moderar y encauzar sus demandas; gran parte de la población en su mayoría inmersa en algún tipo de marginación, ni siquiera dispuso de asociaciones para hacer públicas sus inconformidades.

Particularmente sobre el papel de los partidos frente a este contexto, es dable mencionar que durante gran parte del siglo XX no estuvieron organizados ni controlados directamente por el común de los ciudadanos; en tanto en su desempeño público ha venido sido más importante el sentir de algunos grupos privados, que al amparo de su poder económico se han empeñado en convertirlos en instrumentos para posicionar a legisladores afines a sus intereses (Córdova, 1980).

De modo que la intermediación de los partidos políticos entre los ciudadanos y la autoridad se ha venido cumpliendo de manera muy limitada, abonando así al

desfase entre los representantes políticos y la población en general; esta situación ha constituido un obstáculo más en el proceso de consolidación del modelo liberal de democracia, especialmente en lo relativo a la dimensión sustantiva y a la responsabilidad de los representantes políticos.

En ese sentido cabe señalar que el margen amplio de autonomía de los representantes políticos y la falta de controles efectivos sobre los propios partidos, han hecho posible que en determinadas circunstancias se tomen decisiones que desatienden e incluso afectan los intereses básicos de amplios sectores sociales; contexto que acumula el agravante de que el diseño institucional no prevé mecanismos para la rendición de cuentas del quehacer político individual durante el mandato, ni establece sanciones puntuales ante el incumplimiento de programas comprometidos en campaña.

Asimismo, ha sido práctica común que a través de los partidos no se alcance un nivel de gestión relevante en torno a intereses fundamentales de la población marginada, y que regularmente se condicione esta gestión a un respaldo electoral previo; el propio contexto nacional del siglo XX caracterizado por altos índices de desigualdad social, ha puesto en evidencia que esos sectores no han ocupado una posición relevante en la agenda de los partidos y, por ende, en la de los representantes políticos; salvo en momentos específicos donde la presión social ha amenazado con desbordar los cauces institucionales. En este divorcio habría que buscar la génesis de los problemas que hoy enfrenta el sistema de partidos en México, institutos que en general adolecen de lo que Linz (Cf. 1987) ha denominado como autenticidad democrática.

De manera que el desdén del gobierno hacia la oposición política incluida la electoral que se registraba aún a mediados de los años 60, fue posible en gran medida ante la incipiente vida cívica en el país, es decir, en tanto prevalecía una sociedad civil en general desorganizada, carente de un capital social autónomo y sólido, cuyas excepciones eran marginadas e incluso reprimidas.

De hecho al menos hasta la primera mitad de los años 70, pertenecer al México marginal y actuar políticamente con independencia de las asociaciones afines al corporativismo oficial, constituía para la autoridad un desafío y un atentado contra el principio de autoridad; en ese marco deben ser ubicadas las acciones de represión a la población civil, como las ocurridas en 1968 y 1971, cuando el gobierno asimiló la organización popular y la protesta cívica como un intento de agitación y rebelión contra el sistema.

Estos antecedentes sumados al distanciamiento sistemático entre los representantes y líderes políticos con amplios sectores de la sociedad civil, conformarían el caldo de cultivo para la generación de un malestar social en ascenso que se iría reflejando en una baja de la afiliación a los partidos, en abstencionismo electoral y, en desinterés por las vías institucionales, paralelamente al crecimiento y a la diversificación de la movilización popular, en especial durante el último tercio del siglo XX.

Antes de avanzar en el análisis sobre el devenir de la movilización popular independiente, y a fin de clarificar aún más el contexto que le dio lugar, cabe reflexionar en torno a que el malestar civil, de manera particular el de la población mayormente marginada, a lo largo de la historia colonial y hasta la fecha se ha manifestado en el espacio público bajo formas tradicionales de súplica y petición (González, 2005, pp. 152-153), solapadas a últimas fechas con incipientes formas de quejas y demandas de aire propiamente republicano; situación en la que han desempeñado un papel relevante intermediarios informales denominados coloquialmente como “coyotes”, “padrinos” o “influyentes”, es decir, gestores que desde el gobierno o fuera de él logran conseguir algunos beneficios para los demandantes a cambio de sobornos, favores y control político, negociando al margen de la ley y de los procedimientos institucionales.

Ante la carencia de controles formales todos estos gestores han tenido la característica común de asumir actitudes paternalistas y autoritarias, en una relación en la que ni éstos asumen responsabilidades puntuales, ni los solicitantes exigen más cuentas que las inherentes a la satisfacción al menos parcial de sus demandas particulares; dinámica social que asimismo ha abonado a las insuficiencias que arrastra la representación política en sus diferentes dimensiones.

En todo caso es el factor acumulativo el principal problema que subyace a esta situación, pues históricamente ha afectado tanto a la legitimidad de salida de la representación política como al desarrollo de mecanismos para la participación ciudadana, a la luz del aprendizaje, asimilación y aceptación popular de los usos informales auspiciados por la propia autoridad; vistos como los medios más efectivos para la satisfacción de intereses personales y de grupo y, en antítesis, alejados de los cauces legales e institucionales sujetos a la rendición de cuentas, propios del republicanismo contemporáneo.

Frente a este contexto general que en esencia a la fecha perdura, se generó la movilización de diversas organizaciones sociales en torno a lo que en su momento se dio en llamar el *derecho a la ciudad* (Álvarez, 1997, p.134); expresión que ha implicado desde la obtención de servicios básicos, vivienda y empleo, hasta la defensa del derecho de autogestión de las propias organizaciones y la exigencia de la intervención de los residentes en los procesos de toma de decisiones, todo lo cual ha venido repercutiendo en la construcción de ciudadanía³².

De modo que el tránsito de un contexto dominado por organizaciones corporativas a otro donde se desarrollaron y consolidaron algunas organizaciones populares independientes, habría de verificarse fundamentalmente en torno a movimientos sociales de carácter urbano, gestados mayoritariamente en las grandes ciudades

³² Con el concepto de ciudadanía se hace referencia al conjunto de sujetos que ejerce derechos y cumple obligaciones, compartidos socialmente y sancionados públicamente en el marco del derecho.

y en la zona metropolitana de la Ciudad de México, donde el crecimiento demográfico, la concentración poblacional y la carencia de planeación urbana, generaron un aumento de demandas así como una creciente inconformidad de diversos sectores.

Como parte del descontento ciudadano con la forma de operación de las organizaciones tradicionales y ante los limitados espacios institucionales para su implicación en los asuntos de su competencia, desde finales de los años 70 y principios de los 80 se habrían de conformar diferentes organizaciones autónomas, especialmente el denominado Movimiento Urbano Popular (MUP).

En ese marco y con el objetivo de unificar acciones y plataformas, se habrían de constituir algunas coordinadoras nacionales como la del magisterio en 1979, la sindical y la del MUP (CONAMUP) en 1980; sobre esta última fundada en la ciudad de Monterrey, cabe reseñar que contó con la participación de organizaciones de colonos, muchas de ellas con simpatías o francas convicciones de izquierda revolucionaria, entre cuyos dirigentes destacaron aquellos que concebían al MUP como el resultado de las contradicciones generadas por el capitalismo, postulando la necesidad de unificar ideario y acciones tendentes a la formación de organizaciones de masas con poder político, en las que el pueblo aprendiera a participar en el espacio público.³³

Como parte de los factores que determinarían el futuro de la CONAMUP, cabe destacar que en los documentos de la organización se planteaba como meta histórica la superación de las contradicciones de la ciudad capital, más no su gestión democrática; en ese sentido, el proyecto de democratización de la ciudad que ya se venía discutiendo en diferentes instancias incluidos los partidos políticos, fue interpretado como una iniciativa reformista de la burguesía que obligaba a mirar con desconfianza a los partidos y a los propios procesos electorales, lo que dividiría las opiniones en su seno.

³³ Un análisis al respecto se puede encontrar en: Cuellar, 1997.

De acuerdo con Ziccardi (1998, pp. 135-139), el MUP a nivel nacional habría atravesado fundamentalmente por tres etapas: la primera a inicios de los años 80 marcada por una intensa movilización en por lo menos 16 de las 31 entidades de la federación, cuando se habrían consolidado vínculos entre diferentes movimientos urbanos y organizaciones no gubernamentales, incorporando demandas diversas como cuestiones de género, derecho a la diferencia y de carácter ecológico.

Un segundo momento caracterizado por un mayor crecimiento en todo el país que temporalmente atravesó la coyuntura de los seísmos en la capital de la república, lo que propició cierta confluencia con la organización conformada por los propios damnificados, es decir, con la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), de donde surgiría poco después la organización Asamblea de Barrios; instancias que servirían de plataforma a los ciudadanos para enfrentar la incompetencia gubernamental ante la emergencia, así como para sentar el precedente de una nueva gestión de las organizaciones vecinales autónomas, bajo una forma de operación directa, más cívica, coordinada y propositiva.

Un tercer y último periodo se habría iniciado en 1987 cuando el MUP alcanzó una auténtica presencia nacional, etapa en la que compartió espacio con organizaciones como la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, la citada Asamblea de Barrios, Nueva Tenochtitlán, Pueblos y Colonias del Sur y, la Unión de Cooperativas Independientes, entre otras; cuyo respaldo popular residía fundamentalmente en las zonas urbanas.

Asimismo, cabe destacar la influencia del MUP sobre otras organizaciones ligadas históricamente a la estructura corporativa oficial, como la del magisterio, los electricistas y los telefonistas, en cuyos sectores se habrían de generar escisiones que dieron paso a movimientos progresistas que en alguna medida obligarían a replantear la vida interna de dichas organizaciones, sobre todo en lo que hace a la

afiliación colectiva y obligatoria a determinado partido político, aunque los avances sobre la democratización de estas estructuras sindicales sean aún limitados.

En el marco de los objetivos de esta investigación, cabe destacar sobre todo el aporte significativo del MUP a la construcción de ciudadanía, no sólo en la perspectiva del ciudadano participante en los procesos electorales, sino en cuanto al sujeto activo en el espacio público en defensa de intereses y demandas colectivas; pues fue una de las primeras experiencias de apertura efectiva en el seno de un movimiento popular, para la inclusión de diferentes sectores sin discriminaciones de tipo económico, político, religioso o ideológico.

De tal forma que ante la falta de espacios institucionales para la participación ciudadana, el MUP desempeñó un papel relevante en cuanto propició la apertura de algunos espacios, de manera particular para la negociación de alternativas al problema de vivienda; empero, estos foros no se habrían de consolidar como parte del andamiaje institucional en ningún gobierno local de la geografía nacional.

Por otra parte, las pocas instancias para la participación que han trascendido las coyunturas descritas, como las que se analizarán en el caso del DF, han sido encasilladas en un carácter consultivo, acotadas a objetivos relacionados esencialmente con los servicios públicos, bajo reglas determinadas verticalmente, con las cuales en el mejor de los casos se han hecho efectivos los derechos de audiencia y petición de algunos residentes.

En este sentido cabe recapitular que si bien a la fecha son varias las entidades federativas que bajo la observancia de una estrategia normativa, contemplan en sus leyes locales la posibilidad de instrumentar mecanismos para la participación ciudadana como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito e incluso la revocación del mandato, en la cotidianidad de su operación han enfrentado problemas como la carencia de una reglamentación y, donde ésta sí existe, se han

estipulado una serie de requisitos extraordinariamente complejos que difícilmente pueden ser satisfechos por los residentes.

El análisis sobre la movilización popular independiente requiere al menos de una alusión a los indígenas, que por siglos han permanecido marginados y excluidos de la vida institucional a pesar de estar presentes en prácticamente toda la geografía del país; quienes en contadas coyunturas y sin lograr sentar precedentes de largo alcance han logrado satisfacer algunas demandas relacionados con necesidades básicas de vivienda, alimentación y empleo en sus comunidades mayoritariamente rurales, pero sin que a la fecha sus derechos se hayan reconocidos plenamente.

Considerando los objetivos de esta investigación, es factible tomar como uno de los últimos referentes obligados sobre el particular, a la movilización en el estado de Chiapas encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) desde enero de 1994, en demanda de autonomía para los territorios que ocupan y de justicia para los pueblos indígenas, sustentados en una declaración de guerra más formal que real que de hecho duro sólo unos días.

Más allá de la legitimidad de las demandas de los pueblos indígenas, cabe subrayar la capacidad organizativa y de comunicación del EZLN, cuyas redes con diferentes sectores sociales a nivel nacional e internacional hicieron posible que se estableciera una mesa de negociación con el gobierno federal, se satisficieran algunas demandas y, sobre todo, se consolidara una organización de base netamente indígena, que a la fecha sigue avanzado en su proyecto de construir una división político administrativa paralela a la oficial, autosuficiente y gobernada de manera independiente al orden previamente establecido; siendo de hecho el único referente en el país de una organización autogestiva que transita prácticamente al margen de las vías institucionales, sin hasta el momento haber vuelto a recurrir a la vía armada.

Asimismo, como otra de las grandes referencias de movimientos ciudadanos independientes, al menos en sus inicios, es menester aludir a El Barzón, que surge en 1993 alrededor de la insolvencia e incapacidad de pago de deudores de la banca, y que habría de aglutinar a los sectores agrícola, comercial, industrial, servicios y consumo.

El Barzón surge entonces como respuesta a las políticas neoliberales y de ajuste económico emprendidas por el gobierno federal desde inicios de la década de los 80, que derivaron en medidas económicas como la liberalización comercial, el adelgazamiento de la estructura estatal, la menor intervención del Estado en su papel redistributivo, la prevalencia de las leyes de la oferta y la demanda, el retiro de subsidios, la reducción de financiamiento público, así como la privatización del crédito, que terminaron por afectar a la gran mayoría de productores del país.

En consecuencia, este movimiento se gestó en las zonas agrícolas del interior de la república, cuyos dirigentes se plantearon poco después llevar el movimiento a las ciudades sabiendo que en éstas las clases medias estaban siendo afectadas por las mismas medidas, cayendo en el problema de carteras vencidas y en la insolvencia para cubrir créditos hipotecarios, mientras los empresarios de la banca se mostraban renuentes a atender los reclamos de los deudores.

En 1995 consolidada como una organización de deudores y con una proyección nacional, entre los dirigentes del movimiento se acordaría una estrategia con cuatro formas de acción: la resistencia civil pacífica, la gestión política, el cabildeo en el espacio legislativo y, el proceso de negociación con los bancos (Bolos, 2006a, p. 83).

Sus logros podrían resumirse en haber evitado el despojo de patrimonios familiares, haber contenido las ansias de ganancias desmedidas de la banca, haber triunfado en diferentes juicios mercantiles, pero sobre todo, haber elevado la autoestima de los movimientos civiles al demostrar su capacidad para conseguir

beneficios concretos; como en su momento lo habían conseguido otras organizaciones del MUP.

Asimismo, baste destacar como uno de los principales factores que ayudaron a la consolidación del movimiento y a la consecución de sus objetivos, la vinculación que cristalizaron con otros entes sociales como las iglesias, las universidades, las organizaciones de ganaderos y organismos empresariales, así como con representantes políticos y partidos en especial con el PRD, a través del cual incluso uno de sus principales dirigentes, Alfonso Ramírez Cuellar, se convertiría en diputado federal.

Finalmente en materia de redes asociativas que han logrado trascender el ámbito nacional, cabe citar a organizaciones ligadas con la defensa de los derechos humanos, el medio ambiente y las diferencias de género, que en los últimos años se han sumado a la presión a la autoridad para que se observen en el país estándares mínimos de cumplimiento de la ley, en cada una de las respectivas reivindicaciones de conformidad con los acuerdos internacionales, no obstante en varios de estos temas los avances son aún insuficientes.

En este sentido y como parte de las acciones de carácter legal con las que el primer gobierno federal de la alternancia ha intentando atender las demandas de apoyo a las asociaciones civiles, cabe referir a la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAOSC)³⁴, de acuerdo con la cual las OSC legalmente constituidas e inscritas en el Registro Federal de Organizaciones que no persigan fines de lucro, proselitismo partidista, electoral o religioso, podrán participar en instancias de consulta, en los mecanismos de contraloría social y recibir apoyos públicos, así como coadyuvar en la prestación de servicios públicos e intervenir en la planeación, ejecución y seguimiento de programas y proyectos gubernamentales (Arts. 3 y 6).

³⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de febrero de 2004.

Las actividades de las OSC que con esta ley se pretende fomentar cubren un amplio abanico que va de la asistencia social, alimentaria y jurídica, pasando por el apoyo al desarrollo de pueblos y comunidades indígenas, la equidad de género, atención a los grupos con capacidades diferentes y los derechos humanos, hasta la protección del medio ambiente, el fomento educativo y la protección civil, entre otras (Art.5); cuya concreción efectiva dependerá tanto de la voluntad política para su reglamentación puntual, como de la capacidad de las OSC para implicarse y hacerla cumplir.

2.2.6 El discurso de los partidos políticos sobre participación

A fin de observar algunas vinculaciones de la movilización popular con el ámbito electoral, que en el caso del régimen mexicano han sido significativas, a continuación se analizará el discurso y las propuestas sobre participación ciudadana de los tres partidos con mayor número de representantes en el Congreso de la Unión, lo cual permitirá observar también la correspondencia entre su ideario y lo que en los hechos han concretado.

Con base en los documentos elaborados *ex profeso* para el diálogo sobre la reforma del Estado verificado en el año 2007, en los cuales se recogían las propuestas de campaña divulgadas en 2006 y entre las cuales se ofrecían acciones puntuales en materia de implicación ciudadana en los asuntos de gobierno, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

	PAN	PRD	PRI
Importancia del tema en el documento	Baja	Media	Baja
Dimensión transversal	No	No	No
Modelo	Extensivo	Extensivo/intensivo (Garantizar la participación ciudadana en los procesos de	Extensivo

		planeación y evaluación de las políticas públicas)	
Estrategias	Normativa (Instrumentos de consulta a la ciudadanía)	Normativa (Ley Federal de Participación Ciudadana)	Organizativa (nuevo organismo público)
Propuestas y compromisos	Referéndum y Plebiscito	Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular	Consejo Social y Económico para las Políticas de Estado en materia de Desarrollo Económico y Social; comisiones del Congreso

Esquema de elaboración propia con base en documentos de la Mesa Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, 2007, en el marco de la *Ley para la Reforma del Estado*.

Tomando como referencia el contexto político de la capital a la fecha, que en seguida habrá de ser retomado para el análisis empírico, en el cual la inoperancia en torno a la participación ciudadana se ha venido acentuando, tanto en el ámbito de los legisladores del partido en el gobierno como en las delegaciones políticas incluidas las dos actualmente encabezadas por representantes políticos panistas, cabe iniciar señalando el contraste entre esta realidad y el discurso de los tres partidos. Abordando en detalle los planteamientos del cuadro anterior por partido, se pueden derivar las consideraciones siguientes:

- PAN: Lejos de concebir el tema de la participación ciudadana como parte integral de su propuesta de reforma del Estado, únicamente en el apartado “democracia y sistema electoral”, específicamente en lo referente a éste, se aborda el tema proponiendo la incorporación del referéndum y el plebiscito; sobre lo cual la fracción panista ha presentado diversas iniciativas de ley en el Congreso de la Unión sin que a la fecha se hayan materializado. Cabe añadir que a las respectivas propuestas les subyace la idea de sumar al mayor número posible de ciudadanos a estos mecanismos, salvo que no se

prevé una amplia deliberación previa, ni un carácter vinculante de la autoridad con las resoluciones respectivas.

Por otra parte, en el apartado de federalismo se propone “continuar con la reforma política del DF, a fin de contar con instituciones eficientes que garanticen el ejercicio pleno de los derechos políticos de sus habitantes”, lo que podría derivar en la remunicipalización de la ciudad con sus respectivas instituciones, empero a la fecha no existen iniciativas de ley del PAN.

- PRD: No obstante que desde la presentación del documento se habla de que la tarea de reforma se deberá nutrir del “impulso democrático de la sociedad”, en tanto deberá hacer posible la existencia de instituciones para “consolidar la democracia” e “incluir a los pueblos indígenas”; el tema de la participación no forma parte del texto de manera transversal, es decir, no se percibe una concepción del ciudadano como sujeto activo en todo el proceso y, por ende, no se le suma de manera directa a las tareas en cuestión.

Empero, cabe señalar que desde el primer apartado del texto referente al “Régimen de Estado y Gobierno” se alude a establecer y elevar a rango constitucional la participación ciudadana e instrumentos afines: el plebiscito, el referéndum, la consulta popular y la iniciativa popular, que como se recordará ya formaron parte de la Constitución sin trascendencia digna de subrayar.

Luego de externar la intención de promover la instauración de una república con carácter participativo, específicamente se compromete la implicación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas mediante la elaboración de una nueva “Ley Federal de Participación Ciudadana” y de la “Ley de Planeación”, a través de las cuales se deberían impulsar “otras modalidades de participación ciudadana directa en la planeación y toma de decisiones relacionadas con el desarrollo económico y social, en donde se fortalezca la participación en todos los ámbitos sectoriales y en los distintos órdenes de gobierno, con figuras tales como: el consejo económico y social,

la auditoria social y el presupuesto participativo, o el reconocimiento del gobierno comunitario, que permitan implementar sus contenidos”.

Finalmente, en materia de democratización de las diversas organizaciones sociales, se propone que la autoridad electoral “tenga facultades para organizar o coadyuvar en la realización de procesos democráticos internos de los partidos políticos, de elección de dirigencias sindicales, de carácter estudiantil; o en la integración y validación de los padrones e instrumentos electorales correspondientes”.

Llama entonces la atención que con una propuesta tan ambiciosa y puntual por parte del PRD en materia de participación ciudadana, ahora que se encuentran en el gobierno de 14 delegaciones políticas y en la Jefatura del Gobierno del DF, los avances sean prácticamente nulos; es decir, el discurso no se corresponde con las acciones de gobierno al respecto.

- PRI: El reto principal para este partido es “dar impulso a una auténtica colaboración entre Poderes y al papel del Congreso en el Estado”; en este sentido en la “Reforma del Congreso” se propone crear “mecanismos que faciliten la consulta a organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos por parte de las Comisiones de las Cámaras”, lo que sin especificarse como tal podría ser interpretado como una apertura a la implicación de la sociedad civil en las tareas legislativas.

Por otra parte, dentro del apartado de Garantías Sociales presenta su propuesta más específica sobre una posible intervención de la ciudadanía en la definición de políticas, se enuncia el establecimiento de “un ‘Consejo Social y Económico para las Políticas de Estado en materia de Desarrollo Económico y Social’, como un mecanismo de interacción y consulta entre los sectores público, social y privado en materia de políticas públicas, que propicie la participación social y el compromiso de los factores que inciden en la economía del país, de favorecer el desarrollo generalizado. Para su diseño se tomarán en cuenta todas las iniciativas similares vinculadas con el tema”. Sin embargo en el apartado de propuestas no se especifica el

particular. Finalmente se propone la creación de una Circunscripción Nacional Indígena, que asegure la representación en el Congreso Federal de los pueblos indígenas. Propuestas muy generales que dejan ver un interés por enunciar más que por concretar lo que no hicieron durante décadas de gobierno, ahora que forman parte de la oposición política.

A manera de conclusiones preliminares sobre los discursos y la actuación de los tres partidos políticos cuantitativamente mayores³⁵, cabe señalar que en general siguen enfrentando muchos problemas para institucionalizar su vida interna, arrastrando carencias importantes en materia de democracia interna y de debate en su seno; fenómenos que perviven ante la ausencia de un referente normativo y programático de democracia interna de observación obligatoria, identificado y aceptado por todos los institutos y sancionable por alguna institución pública imparcial (Cf. Reyes del Campillo, 1996).

De tal manera que al oligopolio que ostentan alrededor de la representación política, habría que sumar que en los tres casos sus centros reales de poder se ubican en sus élites centrales y periféricas, donde actualmente desempeñan un papel fundamental los gobernadores; en consecuencia, entre sus procedimientos para la toma de decisiones predominan las convenciones de consejeros o delegados, y los de carácter informal donde se integran dirigentes de organizaciones adherentes y de los grupos enquistados en sus estructuras territoriales y sectoriales.

Con base en lo anterior se pueden inferir las potenciales tensiones que enfrentan y deberán resolver los tres partidos políticos:

³⁵ De cuyos déficits no escapan los otros partidos pequeños que presumiblemente ostentan una presencia nacional, pero que en los hechos adolecen de representatividad, de ausencia de rendición de cuentas y de democracia interna, al grado de convertirse en organizaciones de carácter plutocrático como el Partido Verde Ecologista de México, o netamente corporativistas y dependientes de un liderazgo *cuasi* personal como el Partido Nueva Alianza; los cuales bajo el marco jurídico vigente y las circunstancias de competencia que éste abre, se favorecen de la figura de la coalición que les permite mantener su registro y recibir las amplias prerrogativas que les otorga la ley destacando el presupuesto público.

- La apertura de su modelo de organización que les permita una inclusión efectiva de la gran pluralidad inherente a la sociedad mexicana;
- La adopción de la deliberación como único medio para dirimir diferencias, alcanzar acuerdos y elaborar programas de gobierno legítimos;
- La eliminación de la informalidad y la discrecionalidad, por ende, la institucionalización de los liderazgos, particularmente en el PRD;
- La correspondencia entre ideología y prácticas cotidianas, lo que implica sobre todo su democratización interna en tanto normativamente compiten en un sistema democrático, así como la transparencia en la elección de candidatos a cargos de representación popular y de dirigencias propias;
- La descentralización de decisiones a instancias regionales y locales previamente democratizadas;
- La aceptación de la necesaria distancia entre cada partido y los gobiernos que conquistan sus candidatos, de acuerdo con lo que marca la ley y;
- La rendición de cuentas periódica del trabajo político con base en un programa de gobierno³⁶.

2.2.7 Repercusiones en el ámbito electoral de la participación

Sería en la propia década de los años 80 cuando en la agenda de prioridades de diversas organizaciones sociales, se experimentó un cambio en cuanto a sus ejes de acción colectiva local, en tanto se habrían de perfilar hacia el seguimiento del uso de los presupuestos públicos y, de manera especial, a la defensa del voto en los comicios, como se ha comentado; en un contexto nacional marcado por la crisis económica inscrita en la implementación de políticas neoliberales, de cierto impulso a políticas de descentralización hacia estados y municipios, así como de una creciente competencia electoral.

³⁶ Para un análisis más detallado sobre los modelos de organización de los tres partidos analizados, se puede consultar: Prud'homme, 2007, pp. 142-155.

Sobre los resultados más significativos de estas acciones cívicas se puede señalar su aporte a la consolidación de fuerzas políticas distintas al PRI, que se ha traducido en un número cada vez mayor de ayuntamientos y gobiernos estatales bajo el mandato de alcaldes y gobernadores del PAN y del PRD, prácticamente en toda la geografía nacional; asimismo, ha sido evidente el fortalecimiento de contrapesos en el interior del Congreso de la Unión a partir de las elecciones de 1988, cuando la Cámara de Diputados quedó integrada por dos mitades: una con miembros del PRI y otra con el conjunto de los partidos entonces de oposición, así como el ingreso al Senado de cuatro legisladores de la oposición.

En las elecciones federales de 1991 y 1994 el PRI habría de recuperar posiciones alcanzando mayoría en ambas Cámaras del Congreso de la Unión; empero, en 1997 perdería dicha posición en la Cámara de Diputados, conservándola en el Senado, mientras las elecciones del año 2000 arrojaron que ninguno de los tres grandes partidos obtuviera mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras legislativas, aunque el PRI sería mayoría relativa en ambas instancias.

Si bien en las elecciones intermedias de 2003 el PRI mantendría la mayoría relativa en las dos cámaras federales, en las elecciones federales de 2006 además de que el PAN refrendó su triunfo de 2000 en la Presidencia de la República, se habría de reafirmar la tendencia del voto diferenciado que se ha venido manifestando desde 1988, pues el partido en el gobierno no pudo obtener mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras federales, no obstante que ostenta la mayoría relativa en ambas; el PRI habría de caer a la tercera posición en la de Diputados ocupando la segunda el PRD, y bajaría a la segunda en el Senado donde el partido de izquierda habría de incrementar su presencia³⁷.

Como dato adicional relevante cabe registrar que a 2007 sólo en tres entidades federativas existen gobiernos divididos (Nayarit, Aguascalientes y Nuevo León), es decir, el gobernador no cuenta con mayoría de su partido en el congreso estatal;

³⁷ De acuerdo con información del Instituto Federal Electoral.

mientras en 28 estados y en el DF existen gobiernos unificados donde los mandatarios conviven con congresos afines, es decir, disponiendo de una mayoría de su partido en el congreso estatal bajo un esquema de sobrerrepresentación, que deriva en apoyos incondicionales a las políticas del gobernador en turno y, por ende, a la anulación de contrapesos efectivos, práctica que históricamente otros partidos criticaron al PRI mientras fueron oposición política y de la cual hoy se benefician.

De tal manera que si bien al momento de integrar las cámaras federales la mayoría de los ciudadanos ha manifestado con su voto el rechazo a la concentración de poder, en las entidades federativas sobresale el control que mantienen los gobernadores en sus respectivos congresos estatales básicamente a través de fórmulas electorales que les favorecen con una sobrerrepresentación; lo cual refuta la aseveración de autores como Dahl en el sentido de que la alternancia en el poder local derivaría en la democratización del sistema en su conjunto, en razón de que en esencia la forma de gobierno no se ha diferenciado de la que prevaleció durante la hegemonía priista, con lo que también la apertura de espacios para la participación ciudadana de carácter inclusiva y vinculante, sigue quedando como tarea inconclusa en el país (Rodríguez, 2006, pp.181-184).

Con base en estos datos cuantitativos alrededor de la conformación de la representación política y de lo analizado hasta ahora en materia de implicación de los individuos y sus organizaciones en el espacio público, se puede resumir que en las últimas décadas del siglo XX el movimiento urbano popular ha transitado del camino de la confrontación, propio de un sistema autoritario y represivo, al de la exigencia de espacios institucionales para la participación bajo una actitud eminentemente propositiva; lo que en alguna medida ha orillado a la autoridad a atender este reclamo, como se verá más adelante en el caso del DF, empero, sin que aún se haya consolidado algún instrumento que permita ir caminando hacia un esquema de carácter ampliamente deliberativo.

Asimismo, que a pesar de la creciente intervención de diversas organizaciones en la defensa de la legalidad de los procesos electorales a nivel municipal, sigue prevaleciendo un desfase entre la representación política y la participación ciudadana, por lo cual los saldos en cuanto a implicación de los residentes en la toma de decisiones que les afectan siguen siendo en general negativos, sin menoscabo de algunas excepciones que confirman esta regla (Cf. www.premiomunicipal.org.mx).

Este desfase pone de manifiesto que difícilmente México podrá transitar del tipo de gobierno defectuoso a una democracia deliberativa e inclusiva bajo el marco institucional antes descrito, pues como se ha analizado, la lógica y operación del actual sistema de representación en los tres niveles de gobierno excluyen al modelo participativo; estas barreras divisorias sólo podrán ser derribadas en la medida en que sea eliminado el perfil centralista y autoritario del actual régimen político (Guillén, 2006, p.134).

Incluso aludiendo exclusivamente a la concepción mínima de la democracia, es decir, a la que asimila al individuo participando estrictamente en el ámbito electoral, sigue prevaleciendo una gran desafección del ciudadano común en todo el país, como lo demuestran los propios resultados de estudios cuantitativos difundidos por el gobierno federal³⁸, entre cuyas conclusiones destacan que si bien uno de cada dos ciudadanos cree que México vive en una democracia, uno de cada tres dice estar insatisfecho con la misma.

El 60% de los encuestados manifestó tener poco o nada de interés en la política, lo que de acuerdo con las propias inferencias de los codificadores podría estar

³⁸ “Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas”, 2008, Segob; la ENCUP fue levantada entre el 3 y el 28 de noviembre de 2007, el tamaño de la muestra calculado para generar estimaciones a nivel nacional fue de cinco mil 46 viviendas, en total se entrevistó a cuatro mil 383 personas de 18 años o más, de las 31 entidades federativas y el DF. En suma, se entrevistó al 86.9% de las personas seleccionados en la muestra.

vinculado con que alrededor de la mitad de los ciudadanos coinciden en que “al gobierno no le interesa mucho lo que las personas piensan”, así como que tres de cada cuatro opinan “que los diputados y senadores toman más en cuenta al elaborar las leyes sus propios intereses o los de sus partidos”.

De acuerdo con los mismos estudios, las instituciones que gozan de mayor confianza son la Iglesia con un 72%, el ejército con 67% y el IFE con 66%, mientras el 93% de los ciudadanos dice confiar mucho o algo en su familia; destacando que las instituciones con menores porcentajes de confianza son los sindicatos, la policía y los partidos políticos.

Finalmente, el 42% de los ciudadanos no respondió a la pregunta “¿usted en lo personal se considera de izquierda o de derecha?” o manifestó no saber la respuesta y; cerca de la mitad de los entrevistados opinaron que el gobierno mexicano está más cerca de ser “uno que se impone a uno que consulta”.

Este panorama cuantitativo refuerza las conclusiones cualitativas que se vienen alcanzando, en el sentido de la insuficiencia del modelo liberal de democracia para ocuparse de la representación en sus diferentes dimensiones; la desvinculación de los partidos políticos respecto de la vida cotidiana de los ciudadanos que repercute en problemas de ilegitimidad; los altos niveles de insatisfacción ciudadana con los resultados de la representación política y; la necesidad de contrastar el discurso de los políticos con sus acciones, particularmente en materia de participación ciudadana, a fin de poder constatar la correspondencia entre ambas variables, lo que en el ámbito local se emprenderá a continuación.

Capítulo 3. Participación ciudadana en el nivel local español: la capital del Estado y el municipio de Alcobendas

3.1 La experiencia en Madrid bajo la democracia

3.1.1 El contexto durante las últimas décadas

Con el objetivo fundamental de introducir el tema de investigación a nivel local, dado que será en el municipio de Alcobendas donde se emprenderá la investigación directa sobre el papel del sujeto y del asociacionismo en la determinación del devenir de la ciudad, a continuación se abordará el caso de la ciudad de Madrid, considerando que además de ser la capital del Estado y de la comunidad autónoma que alberga a dicho municipio, posee rasgos significativos que enriquecen el análisis del objeto de estudio.

En este sentido cabe destacar que el análisis de Madrid permitirá asimismo contrastar lo hecho por los dos partidos en torno a las variables de análisis de esta investigación, pues el PP ha permanecido en el gobierno municipal de la capital desde los inicios de la década de los 90 a la fecha, mientras el PSOE gobernó Alcobendas desde los primeros gobiernos democráticos hasta el año 2007.

En orden cronológico se puede sintetizar que la experiencia madrileña en materia de participación ciudadana, en general ha sido similar a lo sucedido en el país y que fue examinado en el capítulo precedente; en ese sentido se puede situar el crecimiento del capital social cívico en la capital hacia mediados de los años 60, coincidiendo con la promulgación de la *Ley de Asociaciones*³⁹ que supuso un incipiente intento de apertura del régimen dictatorial, al permitir la constitución de asociaciones que no se opusieran a los Principios Fundamentales del Movimiento, que como se ha dicho englobaba a los grupos afines y bajo el control del franquismo.

A pesar de las medidas disciplinarias rígidas a que quedaban supeditadas las asociaciones en la citada ley, en la segunda mitad de los años sesenta diversos

³⁹ Publicada en el Boletín Oficial del Gobierno Español, el 28 de diciembre de 1964.

contextos, incluido Madrid, fueron sedes del auge de un conjunto de movimientos sociales integrados por clases trabajadoras, por sectores progresistas de la Iglesia Católica y en general por un tejido asociativo de carácter civil en gestación, donde el colectivo estudiantil jugó un papel protagónico presionando a favor de la apertura del régimen, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos individuales, sociales y políticos básicos.

En este contexto, la articulación del movimiento cívico en Madrid en el periodo que va del ocaso de los años 60 hasta finales de los 70 se concretaría fundamentalmente a través de las asociaciones de vecinos, que como también se mencionó, comenzarían a forjarse en las grandes ciudades españolas como Barcelona, Bilbao y Madrid, en gran medida ante la precariedad de los servicios básicos, de la limitada planeación urbanística y de los insuficientes resultados de las administraciones locales para satisfacer otras necesidades básicas; en tanto prevalecía un vacío institucional de mecanismos para la intervención directa de los residentes en la determinación de la vida local en común.

De tal forma que en la etapa posterior a la promulgación de la citada ley, el movimiento vecinal en los barrios madrileños desempeñó un papel importante para la construcción de un tejido asociativo consciente de la necesidad de impulsar la defensa de condiciones de vida dignas y, la vigencia de las libertades propias del modelo representativo, no obstante las restricciones impuestas aún desde el gobierno militar.

Si bien esta red ciudadana estaba compuesta principalmente por asociaciones de vecinos, cabe insistir en que también desempeñarían un papel destacado los colectivos de padres de familia, de estudiantes, de trabajadores, de técnicos y católicos de base, así como de miembros de la izquierda particularmente del PCE, que en algún trecho de este periodo permanecerían en la clandestinidad obligada.

A las primeras elecciones municipales de 1979 en democracia, que dieron el acceso al gobierno a los partidos de izquierda en la mayoría de las grandes ciudades incluida Madrid, sucedió el comienzo de una etapa de decadencia de la movilización ciudadana, como ya se comentó en alguna medida negociada por los propios partidos firmantes de los pactos que mediaron la transición a la democracia representativa; institutos políticos que como se dijo vertebraban a las diversas organizaciones sociales particularmente a las de vecinos (Walliser, 2003, p.120).

Este fenómeno contradictorio con lo que se podría presuponer que experimentaría la organización cívica bajo los gobiernos de izquierda y que se agudizó durante la década de los ochenta, llevó aparejada la transferencia de liderazgos vecinales hacia las instancias para la participación ciudadana en las estructuras burocráticas de los ayuntamientos incluido el de Madrid, a lo cual le fue inherente la idea desde la administración central de aportar una prestación a estos liderazgos a cambio de que se canalizara la movilización cívica hacia dichas instancias, en las que se habrían de ventilar asuntos relacionados básicamente con la vivienda y la planeación de algunos espacios urbanos.

El éxodo de un número significativo de dirigentes sociales hacia diversos cargos de la administración pública mayoritariamente en calidad de técnicos, cubriría también a los partidos políticos inmersos en un nuevo contexto de competencia por los espacios de la representación política, que la incipiente democracia electoral abrió; en contraparte, esta emigración generaría vacíos importantes en el interior de las asociaciones que fueron difíciles de cubrir.

De tal forma que las primeras elecciones habrían de tener al menos dos efectos directos sobre la participación ciudadana: la desmovilización de las organizaciones sociales, particularmente de las vecinales y; la previsión de programas y mecanismos tendentes a la promoción de asociaciones en alguna medida controladas desde el gobierno. De manera que si bien en este período el número

de asociaciones no dejó de aumentar, las organizaciones de base vecinal perderían afiliados y, con ello, capacidad de movilización que se tradujo en una menor presencia en la vida pública local (Walliser, 2003).

Se puede agregar que la incapacidad de muchas asociaciones para adaptarse a las nuevas circunstancias, determinadas por una creciente influencia externa dada la apertura del régimen político, así como su incompetencia para reactivar una movilización alrededor de las demandas emergentes derivadas de la diversificación de intereses y necesidades que el Estado del bienestar no atendía, habrían de incidir en la desmovilización de muchas otras organizaciones de la sociedad civil; paralelamente, los conflictos generados en la disputa por las directivas de éstas, el ausentismo de los asociados y la acumulación de déficits en materia de representatividad, repercutirían asimismo en la pérdida de legitimidad de varias asociaciones tradicionales (Alba, 2005a).

La llegada del PSOE al gobierno municipal con mayoría absoluta tras las elecciones de 1983, como se ha comentado abriría en Madrid un periodo de crisis en un sector importante del movimiento cívico, mientras de manera progresiva las asociaciones se irían apartando de los consejos distritales ante la escasa efectividad de éstos para gestionar sus demandas, frente a un discurso gubernamental en el que irían siendo sustituidos los temas de la implicación ciudadana directa y de la descentralización administrativa, por los de la participación sin adjetivos y la desconcentración, que no afectaban la centralización de recursos y de la toma de decisiones.

No obstante, a partir de la segunda mitad de los años ochenta cobraría notoriedad un movimiento asociativo esencialmente de tipo asistencial centrado en el voluntariado y el trabajo social, con menores reivindicaciones políticas y más propenso a encauzarse dentro de los límites tutelados por la administración local; la cual entre sus estrategias de interacción con dichas asociaciones ponderaría las

subvenciones y apoyos de diversa índole, que a su vez generarían un nuevo espacio de competencia entre las asociaciones.

Tras las elecciones municipales en junio de 1987 que implicaron para el PSOE la pérdida de la mayoría absoluta, el ayuntamiento buscó renovar sus relaciones con la sociedad civil, de manera particular con el movimiento vecinal; en ese marco fue firmado un protocolo de colaboración con la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), que de entrada hizo posible la intervención periódica de ésta en los plenos del ayuntamiento (Walliser, 2003).

Los años 90 bajo los gobiernos del PP implicaron una nueva etapa para el movimiento asociativo, caracterizada por una reformulación de sus características y objetivos, período en el que se percibiría un cambio en el modelo asociativo sobre la base de las denominadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y del propio voluntariado como se ha dicho; tejido asociativo que paulatinamente caminaría hacia la atomización dada su heterogeneidad y sus estructuras centradas en pequeños grupos interesados en temas particulares y distantes de rubros generales (Alba, 2005b).

No obstante, las asociaciones de vecinos -particularmente la FRAVM- siguieron constituyendo el semillero para otras asociaciones en torno a colectivos como los jóvenes, las mujeres y los adultos mayores; aunque en muchas de ellas perdurarían dos problemas que influyeron en forma desfavorable en su devenir: la escasa renovación de sus cuerpos directivos y, la falta de incentivos para trascender los temas de coyuntura.

Cabe hacer referencia aquí a otro tipo de asociaciones nacidas en el seno de los sectores más pobres de la capital que cobraron relevancia en aquellos años, entre las cuales destacó el Movimiento por la Dignidad del Sur (MDS) que aglutinó a un conjunto de asociaciones civiles, cuyas demandas en contra de la marginación en

sus diferentes manifestaciones, convergieron en lo que fue denominado como la deuda histórica de la Comunidad de Madrid con la región del sur.

Este tejido asociativo lograría incidir en el diseño y ejecución de algunas políticas públicas particularmente de regeneración urbana, apelando en gran medida al contacto directo con las autoridades al margen de las vías formales y públicamente sancionadas. Una muestra de este fenómeno asociativo inscrito en el contexto metropolitano de Madrid, habrá de ser analizado más adelante a través de la experiencia en el barrio de Orcasitas enclavado en la zona sur de la capital.

Asimismo, la referencia al MDS y el análisis particular de la experiencia en Orcasitas, cobran una dimensión especial en tanto permitirán observar el impacto del tipo de liderazgo en las organizaciones civiles y en el gobierno local sobre el desarrollo de la participación ciudadana, con cierta independencia de las normas, las instituciones y del partido en el poder.

Finalmente, cabe registrar que los temas en gran medida de coyuntura que han ocupado el interés de la población en los últimos años, han incidido sobre el perfil de la mayoría de asociaciones civiles, entre los cuales han destacado: la precariedad de la vivienda para los jóvenes, el desempleo, el empleo informal, la inseguridad pública y la inmigración⁴⁰.

3.1.2 El marco normativo para la participación en los inicios de la democracia

En la agenda pública del primer gobierno municipal surgido de elecciones libres (alianza de las izquierdas PSOE/PCE), como se ha dicho estaban presentes tanto el impulso a la participación intensa de los vecinos en los asuntos públicos, como la descentralización administrativa; en ese sentido en 1980 se habrían de emitir las *Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana en las Juntas de Distrito*

⁴⁰ Sobre el particular se pueden consultar los estudios de opinión realizados periódicamente por el Centro de Investigaciones Sociológicas español.

con carácter de provisionales, en la idea de que sirvieran para recoger las experiencias iniciales con base en las cuales se elaboraría una norma definitiva, que permitiera hacer realidad el compromiso con una participación ciudadana directa y con el otorgamiento de mayores facultades y recursos a los distritos.

En este marco fueron organizados los Consejos de los Distritos dotados de un carácter informativo, no vinculante y temporal, esquema que junto con la postergación del compromiso de someter a elección directa de los ciudadanos a los representantes vecinales ante dichas instancias, limitó su contribución a hacer realidad los objetivos inicialmente planteados por el nuevo gobierno.

Tras la celebración de unas jornadas convocadas por el ayuntamiento en torno a la participación ciudadana, en las que el movimiento vecinal y otras asociaciones reivindicaron al barrio como unidad territorial básica para la implicación de los residentes en los temas de gobierno, en marzo de 1982 fueron publicadas las nuevas *Normas de Participación Ciudadana*; empero, dado que los dos temas aludidos se fueron difuminando en la agenda de las legislaturas subsecuentes, al cabo de unos años la ausencia de voluntad en el ayuntamiento y las limitaciones propias de aquellas normas, generaron un escenario poco propicio para la transferencia de las demandas de la población a la administración local vía los mecanismos instituidos *ex profeso* (Cf. Walliser, 2003).

No obstante, cabe tomar en cuenta que la disposición de dichas instancias en los distritos, tampoco fue prioritaria para muchas organizaciones civiles, acostumbradas a hacerse oír a través de contactos informales con los representantes políticos, técnicos y autoridades en general, en algunos casos, posteriores a la realización de protestas públicas; prácticas que se habrían de acentuar luego de las elecciones de 1983 cuando el PCE quedó fuera del ayuntamiento, en tanto éste mantuvo amplios contactos con diversas organizaciones vecinales.

Bajo estas circunstancias cabe aludir a la *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* y al *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*⁴¹, ya que a través de estos instrumentos jurídicos se fue otorgando protagonismo a las asociaciones de vecinos en la labor de transferir las demandas de los ciudadanos a los órganos de gobierno, convirtiéndolas al mismo tiempo en potenciales receptoras de apoyos y subvenciones.

Más aún, la pérdida de mayoría absoluta del PSOE en las elecciones de 1987 y el cambio en la correlación de fuerzas políticas que se venía registrando en el municipio, motivarían a que en 1988 se publicara un nuevo reglamento de participación en el cual se reconoció a las asociaciones civiles como entidades de interés público, especificando las subvenciones, apoyos e infraestructura a que podían acceder; iniciativas que como señala Alba (2005), conllevaban un interés de cooptación del movimiento vecinal a fin de generar un grado de sumisión hacia la autoridad.

En la práctica, las nuevas condiciones para la participación ciudadana no serían sustancialmente diferentes a lo que había venido sucediendo, pues los consejos de los distritos siguieron operando con una concurrencia escasa de vecinos, en tanto no lograron trascender dada su limitada capacidad para incidir en la toma de decisiones; mientras la política de subvenciones al asociacionismo sin apego a una reglamentación puntual, habría de reforzar las relaciones informales entre el ayuntamiento y muchos dirigentes sociales, para quienes este tipo de intercambios y de lealtades siguieron constituyendo la vía para influir en las decisiones y obtener beneficios personales, a cambio de control social a favor de las élites gobernantes en turno, lo que no impidió que los resultados de las siguientes elecciones locales determinaran la salida del PSOE del ayuntamiento (Alba, 2005b).

⁴¹ Aprobados por el parlamento el 2 de abril de 1985 y el 22 de diciembre de 1986, respectivamente.

Abonando a la tendencia que venía siguiendo la participación en la capital, luego de la jornada electoral de 1991 en la que el PP obtuvo mayoría absoluta y a pesar de que un año después se dictarían nuevas disposiciones en materia de participación⁴², el tema no sería una prioridad para el nuevo gobierno de lo cual darían cuenta al menos tres datos fundamentales: a) el movimiento vecinal sería visto como un colectivo que intentaba obstruir la acción de los nuevos representantes políticos, dados los vínculos que varios de sus dirigentes mantenían con los partidos de izquierda ahora en la oposición, b) se atribuiría al asociacionismo una pretensión ilegítima de intervención en la toma de decisiones sobre los asuntos de gobierno⁴³, c) se habrían de restringir las subvenciones para los gastos corrientes de las asociaciones, al tiempo que se hizo más engorroso para los ciudadanos el procedimiento para acceder a los consejos distritales (Mota, 1999).

De tal forma que si bien los instrumentos para la participación ciudadana bajo las administraciones del PSOE y del PP prácticamente serían los mismos, con la llegada de este último al gobierno se verificaría un cambio importante en el ámbito de las relaciones de carácter informal, pues no obstante que siguieron estando presentes en la interlocución entre las partes, fueron mediadas por una creciente desconfianza que paralelamente redundó en una menor concurrencia de los residentes a las instancias oficiales, las que habían sido habilitadas desde los primeros gobiernos de izquierda.

De manera simultánea se registraría una creciente centralización de los contactos informales entre autoridades y dirigentes sociales, particularmente en los distritos del sur de Madrid con menor desarrollo como Villaverde y Usera, que como se ha dicho concentraban históricas demandas de vivienda, urbanización y en contra de

⁴² *Normas de Participación Ciudadana*, publicadas en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, el 27 de mayo de 1992.

⁴³ El alcalde en funciones habría externado tal idea argumentando que la legitimidad para acceder a la toma de decisiones estaba dada sólo por los votos de los ciudadanos en las elecciones, citado en Walliser, 2003, p.139.

la marginación; con esa iniciativa la administración municipal intentaría atemperar focos de conflicto social y contrarrestar la presencia en la zona de dirigentes de los partidos de oposición (Alba, 2005).

A la presencia vecinal precaria en las instancias referidas y al bajo nivel de debate en el interior de ellas, habría contribuido asimismo la política de desconcentración administrativa hacia las juntas municipales emprendido por las legislaturas del PP, ya que este proceso no fue acompañado por la asignación de los recursos necesarios para la atención de las obligaciones derivadas de las competencias desconcentradas.

En suma, desde los años en que asumió el gobierno local el PP, el marco normativo para la participación ciudadana no varió sustancialmente con relación a lo instaurado por el PSOE, salvo que las relaciones de carácter informal que persistieron se habrían de constreñir cada vez más a encuentros de las autoridades con dirigentes de movimientos sociales cuyas demandas implicaban potenciales conflictos.

Asimismo, este tipo de relaciones informales inscritas en lo que se ha denominado como variante lliberal de la democracia defectuosa, que favorecían la evasión del compromiso republicano con la rendición de cuentas, no contribuyeron a la instauración de un modelo participativo que trascendiera la intervención ciudadana en la cosa pública por la vía electoral, además de que las prácticas instituidas alrededor de la participación ciudadana resultaron insuficientes para la formación de una cultura propia de éste modelo, que tras su consolidación hubiera podido dar paso a un esquema deliberativo amplio e inclusivo, ajeno a motivaciones personales de los representantes políticos en turno o a coyunturas electorales.

Con base en ese marco legal y bajo las condiciones institucionales descritas, habrían de transcurrir los primeros años del presente siglo hasta llegar a 2004,

cuando el gobierno municipal instrumentó algunos cambios a las leyes respectivas, cuyos resultados se analizarán a continuación.

3.1.3 El Reglamento de Participación Ciudadana de 2004

Tras la jornada electoral de 2003 que dio el triunfo al PP en Madrid y a la luz de las recomendaciones hechas en 2001 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa (CMCE) en materia de participación ciudadana a nivel local, la nueva administración retomaría el tema de cara al desafío de rescatarlo del aletargamiento en que se encontraba.

Cabe señalar que las recomendaciones del CMCE debían reflejarse básicamente en: a) la implementación de nuevos instrumentos que vincularan la participación a procesos de toma de decisiones; b) instrumentos más flexibles para la participación ciudadana; c) instrumentos que facilitaran el involucramiento de la ciudadanía poco organizada o que careciera de organización (Ganuza, 2004).

Para tal efecto el ayuntamiento aprobó un nuevo reglamento de participación (ROPC),⁴⁴ que le permitió ocuparse del tema mediante la adopción de estrategias de carácter normativo y organizativo; la disposición de un nuevo reglamento fue acompañada con la apertura de una oficina en la estructura de la administración local, específicamente en el Área de Gobierno y Economía, que debía encargarse de retomar el tema convocando a las asociaciones y federaciones.

En el Título IV del ROPC fueron incluidos los llamados órganos de participación: Consejos Territoriales de los Distritos, Consejos Sectoriales y el Consejo Director de la Ciudad, que constituirían la columna vertebral del modelo al ser los únicos que tendrían un carácter permanente y, por tanto, que debían registrar una mayor continuidad en su funcionamiento; para lo cual el ayuntamiento debería proveer

⁴⁴ *Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana (ROPC)*, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, el 22 de junio de 2004.

los instrumentos jurídicos, económicos y materiales necesarios para tal fin (Art. 53).

Las tres instancias fueron concebidas con un carácter consultivo, donde ciudadanos y asociaciones de manera conjunta con las autoridades pudieran desarrollar dinámicas de discusión y generar propuestas en torno a las políticas municipales, así como aportar asesoramiento a cada titular de las diversas áreas de la administración local. A continuación se analizará cada órgano así como las consecuencias más significativas de su operación hasta 2007.

3.1.3.1 Consejos Territoriales de los Distritos

Mediante los Consejos Territoriales de los Distritos (CTD) el gobierno municipal intentaría dar cauce a la participación de base eminentemente ciudadana, es decir, destinándolos a la implicación de los residentes a título personal y de sus asociaciones autónomas; su constitución se previó de forma mixta entre responsables políticos, representantes de asociaciones civiles y, en menor medida, vecinos seleccionados mediante un procedimiento aleatorio⁴⁵; de modo que en los hechos además de quedar la presidencia de cada CTD en manos del Concejal-Presidente del distrito, las vocalías serían repartidas entre los grupos políticos locales, sumando a los representantes de entidades ciudadanas y en menor proporción a los vecinos a título individual.

⁴⁵ De acuerdo con el ROPC los CT tendrían cada uno un máximo de 40 personas electas para un período de cuatro años, conformados por: Presidente, el Concejal de Distrito; Vicepresidente, extraído entre los representantes de las asociaciones inscritas; Secretario, designado por el Presidente entre los funcionarios adscritos al distrito, con voz y sin voto; Vocales, ocho miembros de la Junta Municipal de Distrito pertenecientes a los grupos políticos; Representantes de las Entidades Ciudadanas, dos por las asociaciones de padres y madres de alumnos e igual número por las Casas Regionales y, con uno las asociaciones de vecinos de cada barrio en que se dividiera el distrito, las de comerciantes, las juveniles, los consejos de infancia y adolescencia, las deportivas, las culturales, de mujeres, de mayores, de carácter social, medioambientales, de diálogo y convivencia, de la junta local de seguridad; Vecinos, cuatro electos de forma aleatoria entre los inscritos en el censo electoral del distrito; Representantes de los Consejos Sectoriales, los que se considerara oportuno, con voz y sin voto.

En cuanto a los objetivos que intentarían satisfacer los CTD, en el reglamento (RFCT)⁴⁶ se estableció de manera prioritaria potenciar el diálogo entre los ciudadanos, las asociaciones y los órganos administrativos del ayuntamiento, e informar a los residentes de cada distrito sobre las actividades y proyectos de la autoridad que les pudieran afectar; asimismo, se estipuló que podrían sesionar en pleno o en comisiones, debiéndose instalar al menos las comisiones de: Empleo y Servicios a la Ciudadanía, Urbanismo, Medio Ambiente, Cultura, Sanidad y Deportes (Art. 20).

En materia de atribuciones y alcances de los CTD, en el RFCT se previó que debían dedicarse a la “adopción de acuerdos de propuestas” (Art. 16), idea con la cual se delimitó de manera puntual el carácter consultivo que el modelo de participación les otorgaba, eludiendo la posibilidad de que los CTD pudieran constituirse en espacios para la adopción de decisiones vinculantes luego de un proceso de deliberación.

En consecuencia con este diseño, de los CTD no habrían de emanar acuerdos que obligaran a la autoridad municipal a observarlos, mientras la toma de decisiones fue reservada para los representantes políticos e incluso para los cargos directivos designados por el Alcalde, los que sólo son responsables ante éste y por tanto quedan al margen de la evaluación popular, como sucede con los gabinetes de gobierno en los sistemas presidenciales. Sobre la lógica y operación de los CTD se pueden establecer las consideraciones generales siguientes:

- Son órganos impulsados por la autoridad municipal que ejerce un control significativo sobre ellos, manifiesto en las atribuciones del Concejal-Presidente del distrito sobre su funcionamiento, entre ellas convocar a las reuniones, presidirlas, confeccionar el orden del día, dirigir los debates y decidir las votaciones con voto de calidad.

⁴⁶ *Reglamento de Funcionamiento de los Consejos Territoriales de los Distritos*, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, el 19 de enero de 2005.

- En la composición de los CTD destaca el protagonismo de la autoridad electa y la preeminencia de los partidos en la vida política local, que se inscribe en la tendencia actual de las democracias representativas a convertirse en partidocracias, como se ha comentado.
- Si bien normativamente se pretende anteponer la riqueza del debate a la presencia de un número determinado de participantes, cabría advertir el riesgo de impulsar una deliberación selectiva que pudiera ser poco representativa de los diferentes colectivos, de los diversos intereses en conflicto y, en general, de la pluralidad social del municipio.
- La vinculación de la autoridad con las propuestas de los CTD queda supeditada a la voluntad política del representante político y, por ende, al tipo de liderazgo, en detrimento del carácter institucional que normativamente debería tener.
- El ámbito de desarrollo de los consejos es como lo indica su nombre de índole territorial, sin embargo, en la actuación de las comisiones y grupos de trabajo se prevé la posibilidad de combinar las dimensiones territorial y sectorial.
- Es factible que los CTD puedan intervenir en cualquiera de las fases de construcción de las políticas públicas locales, aunque en la práctica su contribución mayor se ha registrado en momentos previos a la evaluación institucional de resultados, es decir, cuando los vecinos manifiestan inconformidades ante lo que la autoridad viene haciendo.
- A pesar del carácter consultivo de los CTD, éstos deberán posibilitar la construcción colectiva de propuestas con base en un auténtico ejercicio de deliberación, donde se ponderen los argumentos más convincentes y que atiendan al interés general, en la idea de que la autoridad municipal se vea obligada a atender dichas propuestas.

En suma, al ser concebidos los CTD como órganos de consulta, información y propuesta, han quedado circunscritos al mismo carácter que se previó para las instancias que les precedieron; en otras palabras, han sido inscritos en la misma

lógica de lo impulsado por el PP en materia de participación ciudadana y, más aún, en congruencia con lo que en general ha venido sucediendo con los mecanismos implementados en Madrid, empero, sin que su historia haya sido totalmente escrita.

3.1.3.2 Consejos Sectoriales

La creación de los consejos sectoriales (CS) tuvo como propósito esencial, disponer de los espacios institucionales para la interacción de colectivos y sectores organizados con las diferentes áreas del gobierno local; de modo que atendiendo lo establecido en el nuevo ROPC, fueron creados o en su caso adaptados a la estructura orgánica de la administración.

Inicialmente, las áreas que alojaron consejos sectoriales fueron: Consumo, Cooperación al Desarrollo, Infancia y Familia, Juventud, Mujer, Mayores, Sostenibilidad, Urbanismo e Inmigración; mismos que debían abrir la posibilidad de un encuentro periódico entre administradores, técnicos del ayuntamiento y las organizaciones más activas en cada uno de los sectores. En cuanto a los criterios normativos que enmarcaban a los CS, se puede señalar lo siguiente:

- Fueron ideados para desarrollar un nivel de implicación intenso de los participantes, dada la calidad de la información gubernamental a que podrían acceder, así como por la posibilidad de consultar directamente a los responsables de cada área de gobierno.
- La atribución de convocar a sesiones quedó prácticamente en manos de la administración local; al igual que en el resto de órganos consultivos previstos en el ROPC.
- El grado de vinculación de la autoridad con las propuestas que emanarían de los CS era impreciso, pues si bien como se ha dicho los CS tenían un carácter consultivo, la autoridad podría verse obligada en mayor medida a atenderlas, dado el soporte económico y político de los representantes de los sectores sociales implicados.

- En cuanto a la vinculación de los CS con los procesos de generación de políticas y programas de gobierno, legalmente no existían impedimentos para que en cualquier fase pudieran aportar propuestas, empero, se presuponía una implicación mayor de éstos en el diseño de las actuaciones, lo que asimismo abría una posibilidad mayor de que los representantes sociales pudieran enriquecer las ideas de los políticos y, por ende, elevar la calidad de las decisiones.

Finalmente como se comentó, dado que su ámbito de acción estaba circunscrito a un sector específico, era previsible que en su operación ordinaria se podrían ver impedidos de tener una visión integral sobre el tema a examinar; además de que al ponderar una composición sesgada hacia la especialización, correrían el riesgo de marginar a amplios grupos sociales que no poseyeran determinados conocimientos o recursos, no obstante que estuvieran interesados y pudieran ser afectados por las iniciativas en cuestión.

3.1.3.3 Consejo Director de la Ciudad

Inicialmente cabe puntualizar que la creación del Consejo Director de la Ciudad (CDC), previsto en el Título IV del ROPC, se daría en el marco de la publicación de la ley que debería guiar el proceso de modernización del gobierno local en España⁴⁷; en dicha ley se estableció que los municipios integrados en el rubro de grandes ciudades, en función del número de habitantes, debían contar con un Consejo Social integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos con mayor presencia local.

Con base en esta directriz, el ayuntamiento instituyó el CDC acompañado de un Reglamento Orgánico⁴⁸, donde se estipuló que debía convertirse en un espacio de debate sobre los asuntos estratégicos para la capital, es decir, en la instancia para la discusión de las cuestiones que afectaran al modelo de ciudad en su conjunto.

⁴⁷ Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, publicada el 16 de diciembre de 2003 en el Boletín Oficial del Estado español.

⁴⁸ Aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en septiembre de 2004.

Para la conformación del CDC se previeron criterios que constituyeron auténticos filtros, pues estaría integrado por el Alcalde en calidad de presidente; por el Concejal o Consejero Delegado de Participación Ciudadana como coordinador; por representantes de los sectores social, político, económico y cultural de la ciudad, particularmente de los colegios profesionales, las universidades, las entidades empresariales y las organizaciones vecinales; así como por personas que se hubieran destacado en algún sector productivo; sobresaliendo la presencia de quienes hubieran ocupado los cargos de: Presidente del Gobierno de la Nación, Presidente de la Comunidad de Madrid y Alcalde de la capital.

Reunido en comisiones de trabajo y en Pleno al menos una vez cada semestre, el CDC debería emitir informes, estudios y propuestas en materia de planificación estratégica y grandes proyectos urbanos, desarrollo social, cultural, económico y medioambiental; debiendo promover la participación ciudadana y mejorar la calidad de la democracia local, según se asentó en su reglamento.

De modo que desde su origen el órgano tuvo una integración de carácter elitista determinada por criterios de jerarquía burocrática, filiación política, capacidad económica y aptitud técnica; que si bien debía servir para dar cabida a voces que con experiencia y talento profesional podrían convertirlo en un auténtico espacio de deliberación, simultáneamente podría resultar poco compatible con el objetivo de promover la participación ciudadana e incidir sobre la calidad de la democracia.

Asimismo, la conformación del CDC permitía inferir que en la determinación de su agenda prevalecerían los intereses tanto de la autoridad en turno como de algunos sectores en razón de su capacidad económica e influencia política, lo que podría poner en riesgo el tránsito del CDC hacia un espacio de genuina deliberación bajo la supremacía de los mejores argumentos a favor del interés general.

Dada la juventud del CDC que a la fecha impide valorar en su justa dimensión las repercusiones sociales de su creación, baste insistir por ahora en el aspecto de su integración que dejaba ver una idea poco incluyente; con base en ello se puede inferir que al amparo del paradigma de la democracia participativa, algunos grupos estarían intentando transferir una idea excluyente a las instancias para la implicación de los ciudadanos en la cosa pública, lo que en alguna medida podría estar conectado con la visión excluyente que subyace a la concepción del modelo representativo, como se ha venido observando en esta investigación.

3.1.3.4 Otros instrumentos para la participación

En el ROPC fueron incluidos otros mecanismos para la canalización de sugerencias y peticiones de los ciudadanos hacia las diferentes áreas de la administración municipal, cuyas características generales los hacían poco propicios para una deliberación que pudiera derivar en la construcción colectiva de propuestas para la acción de gobierno. Entre estas modalidades se encontraban:

1. Derecho de petición (Art.12).
2. Intervención y presentación de propuestas en los Plenos (Arts. 16,17 y 18).
3. Iniciativa popular (Art.19).
4. Propuestas de actuación (Art.22).
5. Consulta popular (Art.23).
6. Foros de debate interactivos (Art.26).
7. Audiencias públicas (Art. 27).

A la luz de los limitados alcances que en general se otorgó a estas modalidades y dada la escasa información sobre su implementación específica, a continuación se harán algunas reflexiones sobre los mecanismos más relevantes en función de los objetivos de esta investigación.

Iniciativa popular: este mecanismo abría la oportunidad para que los ciudadanos pudieran detonar el proceso legislativo mediante una propuesta de norma jurídica;

no obstante, al establecer el requisito de que toda iniciativa ciudadana debía estar apoyada por al menos el 10% de los vecinos, confería al mecanismo un carácter más simbólico que real dadas las dificultades para obtener dicho respaldo, es decir, se sobreponía un criterio cuantitativo a la calidad que pudiera sustentar determinada iniciativa de ley elaborada por un conjunto de ciudadanos.

Consulta popular: cabe introducir que la generalidad de ejercicios de consulta implementados hasta ahora en diversas latitudes, registra limitaciones importantes para la construcción de acuerdos socialmente válidos, particularmente en cuanto a la simplificación del proceso de toma de decisiones; pues es común que se restrinjan o supriman el tiempo y los espacios para la reflexión personal y la deliberación colectiva, que debieran preceder a la emisión de un voto a favor o en contra de alguna propuesta, supliéndolas con repetitivas opiniones de comentaristas de los medios de información masiva, que finalmente ayudan a limitar tanto los temas como las opciones susceptibles de elegir.

En este caso, entre las limitantes consignadas en el ROPC cabe destacar que el resultado de la consulta no adquiriría en automático un carácter vinculante para la autoridad; sin embargo, habría que prestar atención también al costo político que el gobierno podría tener que asumir de no atender el veredicto popular sobre el tema para el cual hubiera sido consultado.

Foros de debate interactivos: Se les previó una composición mixta para ser implementados en cualquiera de las fases de elaboración de políticas públicas, pudiendo ocuparse tanto de cuestiones sectoriales como territoriales; sus alcances se limitaban a aportar sugerencias de gestión al área de gobierno convocante, sin embargo a la fecha su utilización era prácticamente nula.

Audiencias públicas: Insertadas predominantemente en la etapa de toma de decisiones, la implicación de los ciudadanos tendría que girar alrededor de temas y programas previamente decididos, con lo que se estaría más ante un

mecanismos de información y consulta o, en el mejor de los casos, de rendición de cuentas aunque sin una reglamentación específica, que de un espacio institucional para la construcción de ideas en torno al futuro de la ciudad.

Finalmente, en el ROPC se estipulan mecanismos adicionales para la participación ciudadana preferentemente a título individual, en espacios de diagnóstico como los foros temáticos, los paneles ciudadanos y las encuestas deliberativas (Art.70); bajo una convocatoria de la administración municipal un tanto discrecional y de cuya deliberación se espera que deriven informes que orienten la actuación del ayuntamiento.

Vistos en conjunto los mecanismos para la participación ciudadana previstos en el ROPC, se pueden enunciar algunas áreas de oportunidad que tendría que atender el ayuntamiento: la capacidad de convocatoria, el carácter inclusivo, la disposición de información, la determinación de la agenda, la deliberación intensa y la vinculación de la autoridad con los acuerdos alcanzados; de cuyo nivel de atención a cada variable dependerá de manera directa la validez, utilidad y legitimidad del modelo de participación ciudadana en Madrid.

3.1.4 Un primer balance desde la administración de las Juntas de Distrito

Tomando en cuenta que los Consejos Territoriales de los Distritos constituían el principal órgano para la implicación de los residentes y las asociaciones civiles en los temas de sus comunidades, el balance que se presenta a continuación se centra en el devenir de éstas instancias con base en dos estudios que recogen las opiniones de diferentes autoridades locales⁴⁹; mismas que serán contrastadas después con las reflexiones de representantes del movimiento asociativo local.

⁴⁹ Estudios realizados por un equipo de investigación de la UAM (Carlos Alba, Elena García y Carmen Navarro): en cuanto a la experiencia inicial de los CTD se utilizarán los resultados de las entrevistas en profundidad a los Gerentes de las 21 Juntas de Distrito realizadas en abril de 2005, (Alba, 2005a); para la reflexión sobre lo acontecido luego de unos meses de operación de los CTD, se recurrirá a los datos del taller de evaluación celebrado en marzo de 2006, en cuyo grupo de trabajo participaron 6 Gerentes de Distrito: Villa de Vallecas, Barajas, Hortaleza, Salamanca,

Inicialmente cabe destacar la convergencia de opiniones de los entrevistados en el sentido de que la administración municipal, venía enfrentando diversas dificultades para promover el diálogo con los sectores productivos y con los ciudadanos en general, debido esencialmente a las circunstancias siguientes:

- Desinterés de la población;
- Baja representatividad de las asociaciones;
- La labor inherente era percibida como una carga extraordinaria y sin utilidad concreta;
- Limitadas competencias jurídicas y administrativas de los distritos y su incapacidad para tomar decisiones;
- Los CTD eran vistos como una fórmula rígida, fundamentalmente en los distritos donde la interacción con las autoridades se había materializado con regularidad a través de cauces informales;
- La dinámica de trabajo en los CTD reproducía en alguna medida la de los partidos, dada la cercanía de muchas asociaciones con la oposición, lo que *politizaba*⁵⁰ el diálogo;
- Ausencia de estímulos para la implicación de los residentes.

En cuanto a la experiencia inicial de los CTD, a continuación se esquematizan en un análisis DAFO, las opiniones de algunos funcionarios sobre las dificultades que venían enfrentando y sus potencialidades:

Debilidades	Amenazas
- Endeble tejido asociativo en varios distritos.	- <i>Politización</i> del diálogo. - Predominio de discusiones y poca

Carabanchel, Moratalaz y la Directora General de Coordinación de Programas del Área de Medio Ambiente del ayuntamiento de Madrid, (Alba, 2006).

⁵⁰ Cursivas del autor con la idea de llamar la atención sobre el uso inapropiado del término, pues como se dijo aquí desde un inicio, la interacción entre autoridades y ciudadanos tiene un carácter eminentemente político, en tanto se verifica en el ámbito público y le subyacen relaciones de poder y dominación; aunque en términos normativos se plantee la necesidad de que dicha interacción se dé al margen de negociaciones por intereses personales y de grupo.

<ul style="list-style-type: none"> - Carencia de representatividad de muchas asociaciones. - Diálogo paralelo por vías informales entre la administración municipal y algunas asociaciones. - Percibidos como una fórmula rígida. 	<ul style="list-style-type: none"> deliberación. - Abandono ante expectativas frustradas. - Estancamiento en las competencias de las Juntas Distritales.
Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> - Voluntad política para activarlos. - Disponibilidad de recursos (apoyo logístico, asesoría técnica). - Coordinación institucional. - Valoraciones positivas de algunos miembros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Canalizar programas específicos a través de los CTD. - Trascender hacia fórmulas más flexibles y menos burocratizadas. - Contribuir a la maduración de un movimiento asociativo cívico.

Citado en: Alba, 2005a, p.44, y resumido por el autor.

Además de las insuficiencias en materia de representatividad de la gran mayoría de asociaciones, que fue destacado por los entrevistados como uno de los principales obstáculos para concretar una participación ciudadana sustantiva, habría que registrar la baja densidad e inconsistencia de tejido asociativo como otro de los factores que venía incidiendo directamente en la calidad de la participación; problema patente en distritos como Salamanca, Chamartín, Chamberí, Moratalaz y Vicálvaro, de acuerdo con el cuadro comparativo siguiente:

Asociaciones inscritas en el registro de entidades ciudadanas de Madrid distribuidas por ubicación y actividad

Distrito	%	Total	Apas	C. Reg.	Cultural	Sociales	Consum.	Mayores	Vecinos	Deporte	Juventud	M. Amb.	Mujeres
Centro	7.4	62	9	13	14	10	0	0	12	1	0	0	3
Arganzuela	3.6	30	13	0	6	3	0	1	5	1	1	0	0
Retiro	4.1	34	11	1	3	3	0	4	8	0	1	0	3
Salamanca	1.2	10	1	1	0	4	0	0	2	0	1	0	1
Chamartín	2.4	20	2	2	3	2	1	1	7	0	1	0	1
Tetuán	4.7	39	11	0	3	5	0	7	6	2	4	0	1
Chamberí	2.4	20	9	0	3	2	0	0	4	0	0	0	2
Fuencarral	7	58	23	1	6	7	0	1	13	2	2	0	3
Moncloa	4	33	12	0	4	1	0	1	13	0	0	1	1

Latina	8.4	70	29	4	10	4	0	0	17	1	1	0	4
Carabanchel	7.3	61	14	1	11	9	0	4	13	2	2	0	5
Usera	6.8	57	23	0	5	5	0	2	12	2	6	0	2
Vallecas	7.9	66	20	1	7	13	0	0	17	3	2	0	3
Moratalaz	1.8	15	2	0	3	3	0	1	5	0	1	0	0
Cd. Lineal	6.1	51	16	0	7	5	0	6	10	1	3	1	2
Hortaleza	5.5	46	12	0	8	2	0	1	14	5	2	0	2
Villaverde	7.3	61	27	1	4	4	0	0	16	2	1	2	4
Vil. Vallecas	4.4	37	10	0	10	1	0	0	5	4	4	0	3
Vicálvaro	2.2	18	9	0	3	2	0	0	3	1	0	0	0
San Blas	2.9	24	5	0	1	4	0	3	11	0	0	0	0
Barajas	2.6	22	7	0	2	1	0	0	7	2	1	0	2
Total	100	834	265	25	113	90	1	32	200	29	33	4	42
%		100	31.8	3	13.5	10.8	.1	3.8	24	3.5	4	.5	5

Fuente: Citado en Alba, 2005b.

Estas insuficiencias del asociacionismo madrileño se reflejaban a su vez en problemas de representatividad en los CTD, pues por ejemplo en algunos distritos los colectivos de mujeres, jóvenes, adultos mayores y consumidores adolecían de una precaria organización, mientras temas medioambientales y deportes eran poco abordados por alguna organización.

Cuantitativamente, las asociaciones más importantes venían siendo las de tutores de alumnos (31.8%) y las de vecinos (24%), lo que permite observar el tipo de intereses que de manera predominante entraban en juego en el asociacionismo capitalino; lo cual se enlaza con el hecho de que estos dos tipos de asociaciones tradicionales en la ciudad, proporcionalmente contaban con un mayor número en los distritos más populares y de población inmigrante en ascenso, como San Blas, Villaverde, Ciudad Lineal, Vallecas, Usera, Latina, Tetuán y Centro, poniendo en evidencia la acción que venía desplegando este último colectivo para organizarse.

Por otra parte, destaca la referencia de los entrevistados a la persistente informalidad en el diálogo entre las partes, en tanto esta práctica que se incrusta

de manera directa en las características inherentes a los regímenes lliberales, quebranta el modelo participativo en la medida en que la ciudadanía percibe que la posibilidad de incidir en las decisiones de la autoridad depende más de su capacidad para interactuar en ámbitos ajenos a las normas y procesos institucionales y, por ende, al margen de la rendición de cuentas y de la sanción pública.

Asimismo, a pesar de la existencia del RFCT que debía garantizar la continuidad de los CTD y clarificar sus alcances, según los entrevistados subsistía un grado de discrecionalidad en las decisiones de la autoridad municipal, sobre los tiempos para la convocatoria de los CTD y en materia de repercusiones concretas de los procesos respectivos.

En lo referente a la denominada politización de las entidades ciudadanas y por tanto del diálogo de éstas con la autoridad, el 90% de los entrevistados afirmó que las asociaciones implicadas en la participación institucional estaban identificadas con algún partido político, por lo cual actuaban de acuerdo con los objetivos y directrices de éstos que presumiblemente se sintetizaban en la crítica y el desgaste del equipo de gobierno, más que en un diálogo capaz de construir acuerdos razonados y razonables de repercusión general.

Este señalamiento cobra mayor importancia tomando en cuenta que de acuerdo con los entrevistados, esta conducta estaba siendo reproducida principalmente por las asociaciones de vecinos, dado el número de éstas y su papel como principal interlocutor con la administración municipal; por lo cual la situación se estaba perfilando hacia un juego de obstaculización entre oposiciones políticas, teniendo por un lado a un movimiento vecinal en alguna medida identificado con posiciones de izquierda, frente a un gobierno municipal de carácter conservador.

Por último, en cuanto a las oportunidades abiertas alrededor de los CTD, habría que aludir al aporte para la maduración de un movimiento asociativo de carácter

cívico asumido como un fin en sí mismo, es decir, como un valor fundamental para el desarrollo de una convivencia constructiva en un contexto de multiculturalidad, como el que hoy se vive en la capital de la península ibérica.

3.1.5 Un segundo balance desde las Juntas de Distrito

Como se había anticipado, ahora se retomarán las opiniones de algunos gerentes de distrito en torno a las debilidades y fortalezas de los CTD luego de unos meses de operación; pues a pesar de que en general los entrevistados confluían en el sentido de las reflexiones ya expuestas, enriquecerían el análisis de las variables contempladas en el presente estudio.

En este sentido cabe recuperar las aseveraciones de algunos entrevistados en el sentido de que en general, los recursos disponibles para el trabajo en los CTD eran subutilizados debido al desconocimiento y al desinterés de ciudadanos y asociaciones; de lo cual debían compartir responsabilidad todas las partes implicadas.

En cuanto al tipo de demandas que se venían ventilando en los CTD, los entrevistados destacaban que solían tener un carácter más particular que colectivo, lo que ponía en evidencia su limitada representatividad y un reflejo parcial de los diversos intereses en juego; de tal manera que las expectativas sobre muchas asociaciones en calidad de órganos de intermediación se veían frustradas.

En cuanto a las subvenciones otorgadas por el ayuntamiento al movimiento asociativo, de acuerdo con los entrevistados estaban generando un espacio de competencia por los diferentes recursos, y en ese marco, contribuían a incrementar el número de organizaciones civiles interesadas en registrarse en el padrón oficial; desplazando a un segundo plano el papel propiamente de intermediación y la propia resolución de sus carencias de representatividad.

Sobre las consecuencias de que varias asociaciones implicadas en los CTD simpatizaran abiertamente con determinado partido o ideología, los gerentes observaban que mientras en los distritos con autoridades de filiación del PP, las asociaciones afines a la izquierda intervenían fundamentalmente para cuestionar las acciones de la administración; en distritos donde la autoridad no ostentaba dicha filiación política, como el caso específico de Vallecas, las mismas asociaciones observaban una conducta más receptiva y propositiva.

Los entrevistados agregaban que si bien muchos residentes podían estar interesados en intervenir en los CTD, el hecho de que las normas perfilaban la participación en dichas instancias a través del movimiento asociativo los inhibía a participar; crítica que si bien alertaba sobre la injerencia de los partidos en las asociaciones implicadas, permitía registrar también la posición política de los gerentes.

Como una forma de contrarrestar esta presumible injerencia de los partidos opositores en el movimiento asociativo, habría que ubicar el interés de la autoridad municipal del PP en promover una mayor implicación de los ciudadanos a título individual; iniciativa que para los entrevistados podía generar en los residentes un proceso de aprendizaje, acrecentando paulatinamente su capacidad de interlocución con la autoridad. En todo caso, habría que agregar que la simpatía de los sujetos con un partido, no está reñida con su capacidad de aprendizaje en materia de participación.

Asimismo se registraron opiniones convergentes en torno a que muchos participantes en los CTD, tenían escasos conocimientos alrededor de los aspectos técnicos de las propuestas que se venían generando en dichas instancias, lo que se manifestaba en la baja calidad de las mismas y en la correspondiente desaprobación por parte del personal técnico del ayuntamiento, lo que a su vez estaba generando un malestar en el seno de los CTD al ver rechazadas muchas de sus iniciativas; frente a ello, los entrevistados sugerían simplificar el proceso

mediante el cual se discuten las propuestas, a fin de que se aborden sólo temas sobre los que presuntamente conocen los presentes, asesorados además por los mimos técnicos de la administración local.

3.1.6 El diagnóstico de asociaciones y federaciones

Tomando en cuenta el análisis precedente sobre los CTD, ahora será contrastado con las opiniones de representantes de federaciones que actúan en la capital del Estado⁵¹; inicialmente cabe destacar la valoración positiva que el 60% de los encuestados hizo de la aprobación del ROPC, así como la conformidad del 53% con la creación del área de participación ciudadana en la estructura burocrática del ayuntamiento.

En cuanto a la frecuencia de los encuentros entre las federaciones y las autoridades, el 40% dijo ponerse en contacto con la administración entre una y tres veces al mes, mientras el 33% manifestó hacerlo semanalmente; en esta orientación, el 66% consideró que durante los últimos años el diálogo con la administración local se había incrementado.

Estos datos cuantitativos discreparían de las apreciaciones cualitativas de varios entrevistados, pues a la pregunta sobre las consecuencias de sus contactos con las autoridades, cerca de la mitad las consideró intrascendentes, aludiendo sobre todo a los resultados de su implicación en las fases de preparación, diseño y modificación de programas de gobierno.

Sin embargo, los encuestados tuvieron una mejor opinión sobre las consecuencias de sus encuentros con la autoridad durante las etapas de ejecución y evaluación de programas; lo que permite ratificar la inferencia en el sentido de que existiría un nivel de indisposición de la autoridad para propiciar la discusión de políticas y programas desde su origen, es decir, poca apertura para someterse a un auténtico

⁵¹ Análisis cuantitativo realizado con base en 15 encuestas a representantes de federaciones de asociaciones que operan en Madrid, el cual se presenta en: Alba, 2005c, pp. 30-34.

proceso de deliberación que, como se ha dicho, implicaría construir de manera conjunta con la ciudadanía las políticas y los programas de gobierno.

En torno a la misma variable, las estimaciones de los entrevistados sobre la influencia que venían logrando ejercer en el proceso de generación de políticas públicas, se distribuyeron entre quienes dijeron tener una alta incidencia y quienes expresaron tener escasa o nula influencia, por lo cual se puede establecer que dichas valoraciones podrían estar conectadas con las simpatías políticas de cada representante de federación.

En la misma tesitura, varios representantes sociales consideraron que a pesar de la apertura de la autoridad al diálogo, se venían registrando problemas de exclusión de algunos colectivos, así como dificultades en la fase de ejecución de programas específicos, ya que algunos funcionarios del ayuntamiento eran reticentes a la difusión de algunos datos sobre dichos programas y a asumir compromisos con las sugerencias de los CTD.

Lo anterior llevaba a reflexionar a los entrevistados que la disposición de la autoridad al diálogo y la implementación de mecanismos para la participación ciudadana, no eran suficientes para hacer frente a los problemas referidos; con base en lo cual se puede concluir que la tarea más apremiante sigue siendo garantizar normativamente procesos de deliberación inclusivos y vinculantes para la autoridad.

Reforzando estas apreciaciones, cabe finalmente aludir a los datos recogidos mediante una encuesta a otros miembros de los CTD⁵², según los cuales el 50% consideraba nula o muy escasa su influencia en las políticas del ayuntamiento; mientras un porcentaje similar señalaba a la excesiva burocratización y a la

⁵² La muestra estuvo compuesta por 97 personas: 36 representantes de asociaciones, 56 vocales vecinos y, 5 ciudadanos; cuyos resultados se citan en: Alba, 2005b.

limitada capacidad de decisión de los CTD, como los principales obstáculos para consolidar un diálogo productivo con la administración municipal.

Una vez analizada la experiencia institucional más reciente en materia de participación ciudadana en la capital del país y, con el propósito de ampliar el análisis hacia las expresiones sociales locales que en menor medida han transitado por las vías institucionales para gestionar la solución de sus demandas, a continuación se girará la vista hacia el tejido asociativo de carácter autónomo que ha logrado incidir en el diseño y ejecución de políticas públicas.

Para tal efecto se retomará la experiencia reciente de organización ciudadana en el barrio de Orcasitas, enfocada de manera especial en el tema de la vivienda, barrio ubicado en el sur de la capital donde en general se concentran los distritos con menores índices de desarrollo económico y urbanístico; este caso debe ser inscrito en la movilización social que en su momento manifestaba la denominada deuda histórica de la Comunidad de Madrid con la región del sur.

Asimismo, la referencia al caso de Orcasitas permitirá contrastar dos áreas de la zona metropolitana de Madrid en materia de participación ciudadana, en el entendido de que más adelante se abordará la experiencia en el municipio de Alcobendas ubicado en el norte de dicha zona, donde ha sido posible registrar el protagonismo permanente del ayuntamiento tanto en la promoción de las asociaciones, como en la determinación de formas, espacios y tiempos para la implicación ciudadana en la cosa pública, en una perspectiva esencialmente electoral.

3.1.7 Una experiencia de autogestión: el caso de Orcasitas

3.1.7.1 El contexto del Barrio

En Orcasitas el movimiento asociativo ha evolucionado en gran medida bajo la autogestión de la sociedad civil, alrededor de diferentes demandas de carácter colectivo y en alguna medida al margen de las vías institucionales, sin que esto

haya implicado la ausencia de interacción con la autoridad ni el soslayo permanente de las instancias oficiales para la participación ciudadana.

En torno a la historia del barrio⁵³ que se inicia a mediados de la pasada centuria, cabe destacar la llegada de inmigrantes desde los campos de Toledo, Extremadura y Andalucía principalmente, quienes se veían apartados de sus tierras ante las precarias condiciones de vida en sus comunidades; así como la llegada de quienes venían huyendo de la represión gubernamental tras la Guerra Civil. Orcasitas era de hecho la penúltima parada del tren en el recorrido hacia la capital del país.

Venían a Madrid con la idea de construir un proyecto de vida digno, de modo que la vida en Orcasitas, perteneciente entonces al pueblo de Villaverde, se iba ensanchando a pesar de los límites geográficos que establecían los cuarteles militares. En 1956 la Meseta crecía por dos calles: Pradera del Valle y Antonio Domínguez, donde se fueron emplazando pequeñas casas construidas en su mayoría en jornadas nocturnas, tanto porque los adultos no disponían de tiempo para emprender la faena durante el día, como para evitar ser vistos por la autoridad que acudía presta a derribar cuanta construcción nueva detectaba.

Para los habitantes del barrio el viaje a Madrid representaba un desafío dadas las pocas alternativas de transporte de que disponían; era habitual que tuvieran que andar varios kilómetros hasta Legazpi para coger algún transporte urbano, o que tuvieran que abordar alguna camioneta “pirata” que comúnmente transportaba a más pasajeros de su capacidad normal, haciendo el recorrido hasta Embajadores donde continuaban el viaje en un transporte ordinario de la capital.

De tal forma que en las décadas de los años 50 y 60 las condiciones de vida de los residentes del barrio fueron precarias, las casi 2,500 familias que poblaban

⁵³ Las reconstrucciones históricas sobre el barrio de Orcasitas se basan en esencia en crónicas narradas directamente por residentes fundadores del mismo, mediante entrevistas en profundidad realizadas en agosto de 2007, Orcasitas, Madrid.

Pradolongo y la Meseta pasaron penurias bajo condiciones de vida extremas: sin agua, drenaje, electricidad ni comunicaciones y, por ende, bajo un ambiente de insalubridad que junto con las condiciones intransitables del terreno conformaron el escenario donde se habrían de perder vidas humanas (Cuellar, 2005).

3.1.7.2 La gestación del movimiento asociativo

A comienzos de 1970 en el barrio no existían calles con asfalto ni aceras, la estructura de iluminación era precaria y consistía en alguna farola comúnmente destrozada, mientras el acceso al agua estaba mediado por la espera de turno en la hilera frente al tanque que era llenado ocasionalmente; no obstante, sería alrededor del tema de la vivienda que se habría de gestar y organizar el movimiento asociativo local.

A pesar de que para entonces se vivían las postrimerías de la dictadura franquista, la libertad de opinión a través de los medios informativos aún enfrentaba muchas limitantes, por lo que cualquier denuncia ciudadana si bien tenía el interés de alentar polémicas conllevaba también el temor a la reacción violenta de la autoridad, como de hecho sucedió cuando el vecino Félix López-Rey realizó una llamada telefónica al programa de radio *Madrid Protagonista*, para describir la situación precaria en que se encontraba el barrio, acción que tendría un gran impacto local en tanto la denuncia fue escuchada por algunos vecinos que la compartieron con otros y éstos con muchos más, estableciendo una cadena de comunicación que contribuiría a la gestación de la organización vecinal (Cuellar, 2005).

En aquellos años los hombres del barrio tenían en la peluquería un lugar de encuentro para hablar de fútbol, toros y algunas veces de política, en cuyo marco los vecinos acordarían recoger firmas a fin de exigir a la autoridad mejoras en el barrio, algo que en aquellas circunstancias de censura y hostigamiento suponía un gran reto para ellos; la iniciativa coincidiría con el interés de los gestores del Canal de Isabel II de disponer de un intermediario con los residentes que facilitara las obras para la canalización del agua, en esta coyuntura nacería la Asociación de

Vecinos de Orcasitas que de manera informal llevaría al cabo sus primeras reuniones en la peluquería del vecino Antonio Cicuéndez.

Tomando como referencia a los estatutos de la Asociación de Vecinos del Pozo, unos meses después presentarían sus propios documentos ante el Ministerio del Interior, los que tras meses de espera y luego de superar diversos escollos en el marco del recelo de la dictadura, finalmente quedarían registrados y la asociación legalizada en diciembre de 1971. A partir de ese momento comenzaría una nueva etapa en la que los vecinos se reunirían con mayor frecuencia, seguridad y confianza bajo una dinámica de asambleas vespertinas semanales que habría de mantenerse durante varios años.

En Junio de 1972 los pobladores iniciarían la construcción de una sede para la asociación, iniciativa que junto con la realización de las asambleas de vecinos irían forjando sentimientos de identidad, solidaridad y compañerismo entre ellos; es decir, en su seno se habrían de forjar redes de capital social cívico que redundarían en una gran unidad de los vecinos, alrededor de ideales compartidos como la posesión de una vivienda digna.

En aquella época cada familia del barrio vivía en una media de 24 metros cuadrados, únicamente el 11% tenía agua corriente y las casas con sanitarios los tenían en el exterior⁵⁴. De cara a estas circunstancias, la capacidad de organización de los líderes hizo que en poco tiempo se lograra convocar a una gran cantidad de vecinos alrededor del local de la asociación, dado que además de prestar diversos servicios incluida la venta de productos comestibles, fueron instaladas duchas y retretes accesibles para todos.

La asociación nombró a la primera junta directiva presidida por un hombre del barrio, Casimiro Macías, acompañado por María Luisa Jadraque, la primera mujer en el equipo directivo; asimismo, contaron con la implicación de otras personas como las religiosas Inés Sáenz de Heredia, Teresa Martín Ramos y Purificación

⁵⁴ De acuerdo con el censo realizado por la Gerencia Municipal de Urbanismo del ayuntamiento de Madrid, febrero de 1973.

López Ortiz, de varios universitarios dispuestos a sumarse al trabajo, de periodistas, intelectuales y juristas cuyas acciones en conjunto motivarían la atención y presencia de las autoridades en el barrio.

3.1.7.3 La organización vecinal alrededor de la demanda de vivienda

Además de los factores contextuales y las acciones ya descritas, otro de los elementos que contribuyó a la consolidación del movimiento asociativo en Orcasitas fue la sentencia del Tribunal Supremo en 1973, donde se reconocía la legalidad de la demanda vecinal de ser alojados en su barrio; esa sentencia conocida como la “memoria vinculante” suponía que los vecinos no podían ser expulsados del barrio, la cual dio pauta también para sustentar la reivindicación sobre una vivienda digna en sus comunidades, al tiempo que sirvió para frenar en gran medida los procesos de especulación en torno al uso del suelo en la zona.

Cabe decir que esa sentencia fue resultado tanto de la movilización ciudadana como de la voluntad de la autoridad para emitirla; de tal forma que la combinación de presión social e implicación de intelectuales y políticos junto a la voluntad de la autoridad respectiva, constituyeron los elementos de una fórmula que hizo posible la consecución de varias demandas colectivas, estrategia que se habría de mantener a lo largo de la historia reciente del barrio hasta la actualidad.

Se emprendería entonces un proceso de negociación entre la autoridad municipal y la representación de los vecinos, durante el cual la fuerza de la organización de éstos fue fundamental; gracias a ello se iniciaron las visitas a Orcasitas de delegados provinciales de vivienda y paulatinos avances en el proceso de remodelación del barrio. Estos logros representaron para el movimiento asociativo local un reconocimiento institucional, así como un aporte para la credibilidad y la confianza de sus representados.

La trayectoria de la organización social en Orcasitas habría de inspirar a otros movimientos vecinales en barrios de Madrid, proceso que contribuiría a la creación de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos, gestada según testimonio de uno de sus fundadores en una reunión clandestina en el barrio del Pozo, dado

que como se ha dicho el contexto político no era aún el más propicio para los movimientos sociales independientes.

Otra de las variables que explican el crecimiento y consolidación del movimiento vecinal en Orcasitas, es su involucramiento en diferentes frentes ciudadanos que rebasaban el ámbito del barrio; por ejemplo su participación en 1976 en la movilización popular en torno al conflicto de intereses y el presunto fraude con el peso de la barra de pan, dada la inacción de Constantino Pérez Pillado quien simultáneamente fungía como teniente de alcalde en el ayuntamiento de la capital, y presidía el consorcio de panadería que agrupaba a los empresarios del ramo en Madrid, hechos denunciados públicamente por los vecinos cuya protesta recogida por algunos medios informativos, concluiría con una manifestación en Moratalaz en la que más de 10.000 vecinos reclamaron: “Pan, trabajo y libertad” (Cuellar, 2005).

De modo que la asociación de vecinos de Orcasitas permanecería inmiscuida en diferentes luchas sociales que desplegaron varias formas de protesta como marchas, concentraciones y cortes de carreteras, a lo cual la respuesta de las fuerzas públicas del orden no se haría esperar destacando las detenciones e interrogatorios a algunos líderes. Entre las víctimas de la denominada transición pacífica aparecería una de Orcasitas, el joven Arturo Pajuelo, que fue asesinado en una manifestación presuntamente por un sujeto de ideas fascistas al que nunca se detuvo (Cuellar, 2005).

Volviendo al ámbito del barrio, las acciones sistemáticas de protesta de los vecinos y el capital social que las sustentaba, les permitirían hacer frente a dos planes del ayuntamiento sobre urbanismo para la comunidad que no les habían sido consultados previamente, así como apoyar finalmente un tercer plan aprobado en asamblea de vecinos dado que ofrecía mayores garantías a sus demandas.

Ahora bien, cabe observar que si bien en la consolidación de este capital social la lucha por la vivienda desempeñaría por sí misma un papel relevante, la dinámica

de integración y discusión colectiva en las asambleas del barrio sería fundamental para tal fin. Bajo esta lógica, era común que al inicio de las asambleas se expusiera un tema de actualidad, tras lo cual se entraba en la deliberación sobre los temas del barrio; de esta forma se intentaba mantener la atención de los asistentes hasta el final, incorporando elementos nuevos que potenciaran el aprendizaje de los participantes.

Las asambleas vecinales cumplían entonces una función política en el sentido más amplio, desarrolladas con base en un ejercicio de democracia directa donde los vecinos opinaban libre y personalmente antes de tomar decisiones; en ellas no estaba exenta la posibilidad de recurrir al método de la votación en caso de no alcanzar un consenso de los presentes (Cuellar, 2005).

Asimismo es importante observar que entre los vecinos del barrio se experimentaría una solidaridad de carácter comunitarista⁵⁵, con un sentido de pertenencia que en alguna medida rehusaba la presencia de influencias externas, evidente de manera particular durante los procesos de reubicación de asentamientos humanos cercanos a ellos, cuyos pobladores intentaron aprovechar la coyuntura para adscribirse al censo de Orcasitas con el propósito de obtener una vivienda, lo cual sería frustrado por los propios vecinos de éste.

Ante el crecimiento de la capacidad de convocatoria y de acción de los vecinos organizados los partidos, particularmente los ubicados en la izquierda ideológica, habrían de mostrar interés en involucrarse de manera directa con los asociados e incluso disponer de representación dentro del movimiento vecinal, no obstante, en el seno de éste prevaleció la decisión de mantenerse al margen de los institutos políticos a pesar de la pluralidad que supuso la conformación de asambleas amplias y abiertas a todos los pobladores; esta experiencia permite registrar la variable de los partidos que irremisiblemente entra en juego en el contexto político contemporáneo (Cf. Cuellar, 2005).

⁵⁵ Acerca de la reflexión sobre comunitarismo se puede consultar: Tönnies, 1957; Taylor, 1982.

Siguiendo los objetivos de esta investigación cabe recapitular los factores que permitieron llevar a buen puerto la remodelación del barrio: la labor directa de liderazgos vecinales legítimos, que lograron motivar y aglutinar a los residentes para que asumieran un compromiso colectivo; la amplia implicación de los vecinos en la gestión de sus propias demandas, así como en la presión a las autoridades; la implicación de políticos, intelectuales y técnicos en las diferentes etapas del proceso y; la voluntad política de los gobiernos local y autónomo para responder a las demandas ciudadanas.

Concluida la remodelación del barrio se procedería a la inauguración oficial en 1986, con una celebración compuesta de actos culturales, competiciones deportivas, edición de un libro conmemorativo (*Del barro al barrio*) y una exposición que resumía el camino andado; asimismo, harían acto de presencia en el barrio diversos actores políticos, sobresaliendo el entonces alcalde de Madrid, Juan Barranco y el Presidente de la Comunidad, Joaquín Leguina, sin faltar la audiencia real a una representación de los vecinos.

No obstante, el devenir del movimiento asociativo local habría de enfrentar diversas vicisitudes, ante la crisis económica que enfrentó el país en esa década y que irremisiblemente impactó al barrio, la falta de perspectivas laborales que enfrentaron muchos jóvenes, la ausencia de oportunidades de ocio, deporte y acceso a la cultura, así como la proliferación del consumo de drogas que contribuirían a que la inseguridad pública y la delincuencia juvenil se convirtieran en los titulares de medios informativos al aludir a Orcasitas.

El movimiento asociativo intentó abordar estos problemas mediante dos estrategias: reactivando las demandas sobre desarrollo y mejora de la calidad de vida en el barrio y; poniendo en marcha alternativas de ocio y formación para el trabajo. En este marco se habría de impulsar la creación de la Coordinadora de Prevención Contra la Droga y la Delincuencia y la puesta en marcha del Centro de Mayores, simultáneamente a la implementación de programas educativos como la Escuela para Adultos y la Casa de Oficios; en el ámbito deportivo se pondrían en

marcha escuelas de ciclismo, atletismo, tenis de mesa y fútbol, en tanto el teatro llegaría al barrio creando el carnaval que se viene desarrollando hasta la fecha.

En materia de comunicación sobresaldría la inauguración de Radio ELO por el entonces alcalde de Madrid, Agustín Rodríguez Sahagún, cuyas emisiones actualmente continúan y que desde aquellos años han servido para que muchos jóvenes divulguen los temas que les inquietan, así como para dar sus primeros pasos en el mundo asociativo.

Finalmente el Centro Cultural, localizado en el propio edificio de la asociación de vecinos, se convirtió en lugar de encuentro y de múltiples actividades; ante el intento de la autoridad por controlar dicho espacio, se acordó que la dirección del mismo fuera designada de común acuerdo entre la asociación y el Ayuntamiento, lo que garantizó la intervención de la representación vecinal en la conformación del equipo directivo, así como un mayor apego de la programación a los gustos y necesidades de los residentes del barrio.

3.1.7.4 La herencia del barrio en materia de capital social

La experiencia en su momento revisada en torno al movimiento asociativo en Madrid durante los años noventa, que *grosso modo* se caracterizó por una creciente apatía ciudadana y un individualismo en ascenso entre los asociados, así como la cada vez mayor especialización de los liderazgos y la reiteración en los medios informativo de un discurso que reducía la participación política del ciudadano a la emisión del voto, particularmente en voz de los partidos políticos, habría de tener su réplica en el barrio de Orcasitas cuyo capital social registraría un marcado estancamiento con signos de retroceso.

La transformación de la identidad histórica del barrio, en sus inicios asociada con la condición de obreros de gran parte de sus fundadores y, la percepción de muchos residentes de que sus necesidades básicas habían sido satisfechas, derivarían en su distanciamiento de las asociaciones tradicionales intentando

canalizar sus nuevas inquietudes, en gran medida de carácter individual, por otras vías.

En ese sentido se podría decir que el movimiento asociativo del barrio fue víctima de su propio éxito, pues la respuesta favorable a varias de sus demandas de vivienda y servicios básicos, aunada a su incapacidad para mantener la presencia de los residentes en la asociación fueron mermando su membrecía. A esta baja contribuiría aunque de manera indirecta el nuevo espacio de competencia electoral, al que se habrían de sumar algunos líderes históricos a título personal, cuyo distanciamiento produjo a su vez disputas y divisiones internas por los cargos acéfalos, lo que en suma puso en riesgo la continuidad del movimiento asociativo en aquellos años. Baste citar como ejemplo la incorporación de Félix López-Rey a las filas del PSOE, a través del cual ocupó un espacio como concejal en el ayuntamiento de Madrid.

La evolución del movimiento asociativo en el barrio se vería influenciada en los años 90 por la llegada del PP al gobierno de la capital, pues si bien no habrían grandes cambios en la estructura institucional para la participación ciudadana como ya se analizó, el nuevo gobierno habría de concebir de manera distinta al movimiento asociativo y a la implicación de los residentes en el devenir de su comunidad; circunstancia patente en el impulso que se dio a una mayor injerencia en el barrio de la administración mediante diferentes estrategias.

En este sentido cabe reseñar que el presidente de la Junta Municipal en turno habría de romper diversos compromisos del Ayuntamiento con la asociación de vecinos, como el referente a la designación del equipo directivo del centro cultural por acuerdo de ambas partes, procediendo a nombrarlo de manera unilateral e implementando una serie de medidas a fin de privar a la asociación de sus propios espacios (Cuellar, 2005). En general bajo esa dinámica de tensión y descontento ciudadano habría de transcurrir la interacción de la organización vecinal con las administraciones del PP.

Con el propósito de recapitular lo sucedido en Orcasitas en torno a las variables de interés para esta investigación, cabe destacar que la implicación de los vecinos en el espacio público se ha venido recuperando en torno a problemas compartidos; mientras persiste una pluralidad de asociaciones civiles que si bien sustentan objetivos diferentes, convergen en el trabajo social a favor de algún colectivo del barrio.

Destacan en el movimiento asociativo local la Asociación de Mujeres de Orcasitas, Orcasitas Solidaria integrada mayoritariamente por la comunidad de la parroquia local, L'Orcasitas Teatro que la forman actrices y actores de diferentes edades y, la escuela de fútbol; asociaciones que abren espacios públicos a los principales colectivos del barrio donde conviven y construyen lazos de identidad.

El ámbito de la comunicación que para el desarrollo del asociacionismo resulta fundamental, tiene ahora en el barrio dos referentes: Radio ELO y la Revista de Orcasitas; ambos sirven tanto para la divulgación de programas de contenido social especialmente entre los jóvenes, como de vehículos de comunicación entre los habitantes del barrio y con otros colectivos allende sus fronteras, contribuyendo así a tejer redes entre distintos movimientos asociativos en toda la Comunidad de Madrid.

En este marco de generación y consolidación de capital social, la Asociación de Vecinos merece una mención singular, en tanto sigue desempeñando un papel relevante en el barrio al propiciar oportunidades de interacción entre los residentes y sus asociaciones; su último gran aporte fue sumarse a la puesta en marcha del proyecto Activa Orcasitas, que finalmente se abordará a continuación.

3.1.7.5 La última experiencia: “Activa Orcasitas”

El proyecto Activa Orcasitas (AO)⁵⁶ fue inspirado en una concepción de democracia directa para la construcción de una nueva forma de hacer ciudad bajo el concurso de todos los residentes, según representantes de su Oficina Técnica;

⁵⁶ Sobre algunas notas informativas que recogieron la iniciativa se puede consultar: Medialdea, 2005; Redacción, *20minutos*, 2005; Fraguas, 2005; Olmo, 2005; Fernández y Ramos, 2005.

idea que en alguna medida ha persistido a lo largo del trabajo desarrollado en el barrio desde los años setenta como se ha venido describiendo.

Los convocantes de AO pretendían reactivar el compromiso social de los residentes del barrio a través de su intervención en la elaboración de un plan de desarrollo integral; de acuerdo con la misma oficina técnica, la iniciativa tenía como antecedentes contextuales: los niveles más altos de desempleo y más bajos de renta *per cápita* de toda la ciudad, escasa inversión pública en infraestructura, deserción escolar alta, costo de la vivienda cada vez más inaccesible y, la permanencia del PP en los gobiernos del ayuntamiento y de la Comunidad; no obstante, la iniciativa prosperó en una primera etapa con el financiamiento otorgado por el ayuntamiento de Madrid⁵⁷.

Frente a este contexto local y abierta la oportunidad para desarrollar una nueva iniciativa de participación ciudadana con la subvención de la autoridad municipal, el 22 de diciembre de 2004 se habría de constituir el Foro por Orcasitas⁵⁸, espacio en el que representantes de prácticamente todos los colectivos del barrio reunidos en asamblea decidieron comprometerse con un proyecto para la comunidad, que sirviera de base tanto para las acciones que asumirían los mismos residentes como para la negociación con las diferentes autoridades.

Desde ese momento se habría de puntualizar que el éxito tanto del Foro como particularmente de AO, dependería fundamentalmente del nivel de implicación de los vecinos, es decir, de la cantidad de participantes y de la intensidad del debate público, así como de la capacidad para trasladar a las autoridades locales y

⁵⁷ A solicitud de la asociación de vecinos, en el año 2004 el ayuntamiento de Madrid otorgó una subvención de 18,000 euros destinados al proyecto AO; de 2005 a 2008 el proyecto habría sido financiado por la asociación de vecinos con 6,000 euros por año; según datos de ésta.

⁵⁸ El Foro fue integrado de manera plural por vecinos y representantes de las entidades sociales siguientes: L'Orcasitas Teatro; Asociación de Mujeres Meseta de Orcasitas; Parroquia de la Preciosa Sangre; Orcasitas Solidaria; Asociación de Vecinos Orcasitas; Revista Orcasitas; Agrupación Deportiva Orcasitas; Radio ELO; Mancomunidad de Calefacción de Orcasitas; Fundación Iniciativa Sur; Asociación Juvenil de Orcasitas; Centro Cultural Trece Rosas; AMPA Colegio Meseta; Asociación Colectivo la Calle; Movimiento por la Calidad de la Educación en el Sur y Sureste de Madrid.

autónomas los proyectos acordados colectivamente. La representación de colectivos y asociaciones plantearían como prioridades de AO:

- Reforzar la identidad de los residentes en torno a su comunidad;
- Generar un mayor autoconocimiento como barrio mediante una consulta ciudadana, que debería servir para poner de manifiesto las necesidades y expectativas de los vecinos;
- Determinar objetivos tangibles en forma de mejoras urbanísticas, sociales, educativas y medioambientales, propuestas por los vecinos;
- Establecer un marco normativo para una mejor convivencia en el barrio;
- Modernizar el tejido asociativo incorporándolo a la dinámica de redes, propia de la denominada sociedad de la información⁵⁹.

Estas prioridades se habrían de traducir en objetivos y estrategias puntuales acordadas en el seno de la comisión organizadora, mismas que se enlistan a continuación en tanto permitirán contrastar las perspectivas de la movilización social en el barrio, frente a las que se planteaba el movimiento asociativo en Alcobendas y que en su momento se enunciarán:

Objetivos	Estrategias
Contribuir al desarrollo democrático del barrio	Consulta Ciudadana y Plan Estratégico
Revitalizar el tejido asociativo del barrio	Dinamización del Foro por Orcasitas mediante una red de asociaciones
Recuperar la solidaridad social entre los residentes	Impulso de un proyecto comunitario
Contribuir a la integración en el barrio de las personas inmigrantes y minorías étnicas	Pacto Cívico y su implantación en el ámbito educativo
Incorporar nuevas metodologías de participación ciudadana	Metodología en tres fases: consulta, jornada y pacto
Impulsar la participación de otros barrios en el modelo de ciudad	Impulso a plataformas de barrios
Pugnar por la sostenibilidad	Inclusión de un apartado de ecología en

⁵⁹ Según versión de la Oficina Técnica de Activa Orcasitas, la que de igual forma proporcionó la información que se incluye en el cuadro sobre objetivos y estrategias.

	el Pacto por Orcasitas; creación de una comisión de medioambiente; puesta en marcha de medidas para el ahorro de energía en el barrio.
--	--

Asimismo, la comisión organizadora decidió en asamblea que los ejes temáticos fundamentales del ejercicio serían la vivienda y el empleo, dividiendo el proyecto para su ejecución en las tres fases antes citadas: a) consulta ciudadana a través de un cuestionario, que fue acompañado del texto sobre un Pacto Cívico⁶⁰ que serviría de referente identitario; b) jornada de discusión sobre las propuestas para el barrio y; c) Pacto por Orcasitas que recogería las necesidades y propuestas para el barrio, el cual debería ser presentado a las autoridades municipales y autónomas en presencia de los medios informativos, en la idea de obtener de ellas un compromiso frente a los resolutivos. A modo de síntesis sobre la dinámica de cada etapa se presentan las consideraciones siguientes:

- a) Fueron depositados en los buzones de residentes alrededor de 7,000 cuestionarios, acompañados del Pacto Cívico, simultáneamente se realizaron 15 presentaciones públicas del proyecto; se planteó alcanzar el compromiso firmado de al menos 1,000 vecinos, cifra que finalmente se rebasó.
- b) Con base en las opiniones y demandas de los residentes fue redactado un diagnóstico sobre el barrio, que sirvió de referente en la jornada de debate realizada el 12 de marzo de 2005; ésta fue fraccionada en dos sesiones: una matutina a la cual fueron convocados técnicos y expertos (profesores universitarios, profesionales de diversos sectores, servidores públicos a título personal y representantes de asociaciones del barrio), a los que se sumaron algunos vecinos haciendo un total de 125 participantes, quienes se dividieron en mesas temáticas sobre vivienda, empleo, educación y

⁶⁰ El Pacto Cívico contemplaba cinco compromisos básicos de los residentes con el barrio en materia de: Civismo, Participación, Convivencia, Solidaridad y Ecología; y fue firmado entre los días 27 y 29 de enero de 2005 por 1,126 vecinos de Orcasitas.

ecología, cada mesa debía acordar cinco resoluciones alrededor de los planteamientos de los vecinos.

En la segunda sesión efectuada por la tarde, fueron dadas a conocer las propuestas acordadas en la mañana a los más de 400 vecinos presentes, colocándolas en paneles para que cada asistente las priorizara mediante papeles adheribles.

- c) Finalmente el Foro convocó al acto público a celebrarse el día 2 de abril de 2005 en la sede de la asociación de vecinos del barrio, donde sería presentado el Pacto por Orcasitas a las autoridades municipales y autónomas, así como a representantes locales y regionales de los partidos políticos; no todos los convocados asistieron, en tanto de los presentes sólo obtuvieron un respaldo solidario lejano a un compromiso institucional vinculante.

Dada la calidad de la información que aportó la encuesta efectuada a la comunidad del barrio, cabe examinar algunos datos que aportan luz sobre las variables que se vienen analizando. El cuestionario contemplaba básicamente preguntas cerradas y la muestra fue de poco más de 1,000 encuestados, 49% hombres y 51% mujeres; por edades sobresalieron los jóvenes en el rango entre 17-35 años.

Del conjunto de temas sobre los que se les inquirió llama la atención el respaldo mayoritario a aseveraciones como: “me siento orgulloso de vivir en Orcasitas” 83%, en tanto aludía a la identificación y el sentido de pertenencia de los entrevistados con su barrio; “Orcasitas es un barrio que todavía tiene muchos problemas” 87%, que ventilaba la reactivación de uno de los móviles históricos para la implicación vecinal y; “Orcasitas puede mejorar con la participación de todos” 92%, respuesta que mostraba el interés y la disposición de los residentes para involucrarse en los asuntos del barrio.

A la pregunta de opción múltiple sobre las acciones que podían realizar los vecinos a favor del barrio, si bien 896 encuestados respaldaron la opción “cuidar y respetar los espacios públicos” que denotaba una actitud pasiva; 744 marcaron la alternativa “participar en las asociaciones del barrio” y; 680 optaron por “aportar ideas para desarrollar en el barrio”; frente a 253 que citaron “quejarme al ayuntamiento”; 235 “votar en las elecciones” y; 126 “pagar los impuestos”.

En cuanto a la segunda fase, las cuatro mesas registraron como constante que de manera general las propuestas ponderadas repercutían en la comunidad, es decir, prevalecieron intereses de carácter social por encima de objetivos netamente individuales, incluso en el tema de vivienda donde la mayoría de los participantes se mostraron dispuestos a sumarse a la iniciativa de integrar una cooperativa que atendiera las necesidades de los colectivos más desprotegidos. En este sentido las propuestas de las diferentes entidades del Foro contemplaron temas como planeación urbana, transportes, equipamientos, socioculturales y desarrollo sostenible, entre otros; lo que visto en conjunto contribuye a explicar la solidez del movimiento cívico y el nivel de implicación de los residentes.

Esta fue en suma la experiencia de AO, resultado de la convergencia entre demandas históricas de carácter colectivo latentes en la comunidad, con la autogestión de la movilización vecinal; sobre la cual finalmente se presentan las reflexiones siguientes:

- ❖ A lo largo de la historia reciente del barrio, en el asociacionismo local ha prevalecido la idea de que en determinado momento la movilización vecinal debía contemplar a las vías institucionales para la interlocución con la autoridad, a pesar de que las respuestas de ésta a las diversas demandas de los residentes no siempre hayan sido satisfactorias, como sucedió en el caso del Pacto por Orcasitas; no obstante, sobre éste cabe decir que nunca existió un compromiso de la autoridad previo a la realización del Foro con sus resolutivos.

- ❖ Con respecto a las vías institucionales para acercar sus demandas a la autoridad, los organizadores se plantearon enlazar las plataformas propias con aquéllas, a fin de garantizar algún grado de concreción de sus propuestas.
- ❖ En este sentido cabe observar que en la consecución de algunos objetivos que se plantearon los asociados, entraron en juego factores como la implicación de agentes externos entre intelectuales y líderes de otras organizaciones, la cobertura de los medios de comunicación y, en gran medida, la capacidad de convocatoria de los representantes sociales.
- ❖ La movilización ciudadana en Orcasitas ha contribuido a cimentar lazos de solidaridad entre los residentes, redundando de manera favorable en la convivencia en el barrio y, a decir de algunos de sus promotores actuales, en la mejora de la calidad del sistema representativo (Cf. Cuellar, Cachinero, y Sánchez, 2005), no obstante la inclinación por la democracia directa de otros dirigentes; lo anterior permite establecer que las iniciativas de organización y participación antes abordadas, de ningún modo han implicado un desafío para la estabilidad del modelo liberal de democracia, ni para la figura de la representación política como en su momento lo ha advertido Subirats (2001).
- ❖ En el éxito de la convocatoria a AO habría influido la existencia de una propuesta creativa, viable y con una agenda ligada a objetivos y necesidades tangibles para los convocados al amparo de un calendario específico. De modo que en cuanto al nivel de implicación de los vecinos la iniciativa habría alcanzado un éxito aceptable, considerando que entre los objetivos de los organizadores se encontraba el de cimentar a la participación en el barrio como un fin en sí mismo.
- ❖ No obstante, cabe puntualizar que entre las limitantes de la dinámica implementada, destacó el precario desarrollo de un ejercicio propiamente deliberativo, es decir, de exposición amplia de argumentos razonados y razonables en igualdad de circunstancias entre los participantes, ya que en la fase respectiva sólo se implicó un reducido grupo, varios de ellos no

residentes, que sin mayor deliberación dados los escasos tiempos asumieron la responsabilidad de sancionar el valor y la viabilidad de las propuestas previamente acordadas.

- ❖ En este marco sobresaldría la presencia y el rol de técnicos y especialistas, que a final de cuentas habrían sido los encargados de acotar demandas y puntualizar propuestas, sometidas después a la valoración de los asistentes mediante el procedimiento señalado.
- ❖ En los resultados finalmente alcanzados por AO alrededor de las demandas acordadas conjuntamente, habría jugado un papel esencial el tipo de liderazgo en el ayuntamiento, que en este caso fue poco receptivo para asumir la atención de las demandas del barrio.
- ❖ Por último, a pesar de que en opinión de algunos de los organizadores del Foro, han tenido que ir contracorriente en tanto en la actualidad la participación ciudadana no parece ser una demanda prioritaria para los ciudadanos en general, ni una necesidad apremiante para las instituciones (Cuellar, 2005, p.81), destaca el interés de los promotores de AO de asumir a la participación no sólo de manera instrumental, sino como un modo de construir ciudadanía y ciudad, como una forma de desarrollar una convivencia constructiva en un contexto cada vez más diverso, complejo y multicultural.

3.1.8 Conclusiones preliminares

Con base en el análisis sobre asociacionismo y la experiencia de participación ciudadana en la capital, así como del referente de autogestión civil en el barrio de Orcasitas, se puede arribar a las conclusiones siguientes:

- Inicialmente es necesario registrar que el crecimiento en el número de asociaciones civiles que operan en Madrid, no se ha correspondido con el nivel de representatividad de muchas de ellas; frente a la gran diversidad social y cultural que caracteriza a la zona metropolitana de la capital.

- Los grupos que mayormente se organizan en Madrid y que eventualmente se implican en procesos de participación ciudadana se ubican en los extremos sociales, es decir, en los sectores con mayores carencias y entre quienes tienen niveles de vida altos y que incluso pueden ocuparse en el tema durante su tiempo de ocio; lo cual permite inferir la existencia de grandes vacíos en cuanto a una cultura de participación, entre los demás sectores sociales que constituyen la mayoría de la población.
- Si bien históricamente las asociaciones de vecinos y de tutores de alumnos han ocupado un lugar preponderante en la conformación del capital social, actualmente las denominadas asociaciones emergentes han incrementado su presencia en el espacio público, entre cuyas características destacan el trabajo en programas de tipo asistencial, la precaria e inconsistente membrecía y, una actuación apegada a intereses más particulares que generales, que una vez satisfechos dejan de constituir un incentivo para que los asociados permanezcan en ellas.
- De manera general destaca el hecho de que la implicación ciudadana en los asuntos públicos ha venido siendo una actividad de pequeños grupos vinculados a algún colectivo o sector social⁶¹, en este caso especialmente al vecinal, mientras la mayoría de los residentes se implican en menor medida en temas colectivos, salvo en coyunturas específicas y ante demandas puntuales que les afectan en forma directa.
- Frente a estas circunstancias y en alguna medida como consecuencia de ellas, la política de participación ciudadana para la capital desde la administración municipal ha sido concebida en general bajo una visión utilitaria, donde los mecanismos implementados *ex profeso* han permanecido bajo el control de la autoridad, en tanto han sido insuficientes para materializar una intervención efectiva de los vecinos en las diferentes

⁶¹ Incluso en algunos estudios donde se infiere la inexistencia de una crisis participativa de los españoles en la política al margen del voto, se reconoce que históricamente en ella participan entre 20 y 30% del total de la población (Cf. Morales, 2005); no obstante, en determinadas coyunturas la presencia de la población en el espacio público de manera espontánea ha sido mayor e inconsistente.

etapas del proceso de toma de decisiones, con cierta independencia del partido en el poder local.

- En la exégesis de lo anterior median además factores como la persistencia de relaciones informales entre ciudadanos y dirigentes de asociaciones con las diferentes autoridades, así como el margen de maniobra de éstas para decidir unilateralmente sobre tiempos, agenda y alcances de los procesos de participación ciudadana.
- En ese sentido cabe advertir un nivel de vinculación del ritmo para la implementación de las políticas de participación con los tiempos electorales, en detrimento de la continuidad, el arraigo y la efectividad de dichas políticas.
- Asimismo, el manejo de los diferentes apoyos institucionales para las asociaciones, estaría sirviendo a la autoridad para aplicar una política de premios y castigos en función de afinidades ideológicas y de contraprestaciones; dinámica que estaría siendo aceptada por gran parte del movimiento asociativo inmerso en las instancias oficiales, en aras de conservar el acceso a dichos recursos.
- Así, mediante la política de subvenciones al movimiento asociativo se ha generado una estrecha vinculación y en algunos casos incluso sumisión de este capital social a los intereses de la administración en turno, propiciando además un espacio de competencia desleal por dichos recursos dada la posibilidad que tiene la administración de decidir con cierta discrecionalidad su asignación; circunstancias que en conjunto estarían contribuyendo a la instrumentalización del movimiento asociativo.
- Reproduciendo la misma lógica, en el seno de las propias asociaciones civiles se viene abonando a este último proceso, mientras tanto no se suelen renovar periódicamente sus directivas y éstas suelen ser poco proclives a la revisión de su vida interna; frente a este patrón de conducta, muchas asociaciones son vistas por los residentes sólo como medios para obtener apoyos y gestiones a demandas personales, sin interesarse en participar en ellas de manera regular y de ocuparse en asuntos de la

comunidad, lo que asimismo estaría minando la posibilidad de generar redes asociativas amplias y cohesionadas.

- Por otra parte, la evidencia empírica aquí referida permite comprobar que la movilización ciudadana en los distritos durante los gobiernos socialistas, ha tenido una vinculación más estrecha con reivindicaciones sociales de diversa índole, mientras durante los mandatos del PP el tejido asociativo ha estado más relacionado con temas asistenciales e incluso ha tendido a disolverse (Cf. Mota, 1999; Walliser, 2003; Alba, 2005c).
- De hecho bajo los gobiernos del PP se ha observado una tendencia a privatizar las instancias para la implicación de los residentes y a privilegiar la asistencia a título individual, en otras palabras, a aislar a los participantes en espacios limitados física y numéricamente, lo que pone de manifiesto una idea sobre la participación ciudadana alejada de una visión amplia, inclusiva y abierta a la sanción pública de todos los afectados e interesados.
- Bajo esta percepción política, las administraciones locales de derecha han venido propiciando una intervención individual de los residentes en dichas instancias, con el presumible objetivo de *despolitizar* las reuniones de trabajo, en las cuales se estaría favoreciendo la presencia del ciudadano apto para el debate técnico, ajeno a ideologías y grupos políticos e interesado en reflexionar sobre asuntos más particulares que generales; intentando soslayar que la participación ciudadana es en esencia un asunto de carácter eminentemente político, como se ha venido destacando.
- Habría entonces una propensión en la autoridad municipal, con gran independencia del partido de origen, a concebir a la participación ciudadana en términos utilitarios, alrededor de una agenda que no se construye colectivamente y, sin interés en vincularse de manera obligatoria con las resoluciones de los ejercicios de participación.
- De esta manera se puede decir que la política de participación ciudadana para la capital ha venido constituyendo más una imagen que una realidad, es decir, ha venido siendo dotada esencialmente de un valor simbólico al

cual le subyace una lógica paternalista e instrumental, como se adelantó en la hipótesis de esta investigación.

- No obstante, en términos normativos se debe destacar la oportunidad que los consejos territoriales y sectoriales han abierto para el diálogo de carácter social, es decir, para que los actores involucrados puedan escuchar y compartir ideas razonadas y razonables, en un proceso que debiera ponderar los mejores argumentos y las decisiones más convenientes para el interés general, así como irse perfilando paulatinamente hacia un modelo auténticamente deliberativo; empero, el paradigma de participación ciudadana implementado hasta ahora en Madrid, aún se ubica distante de este ideal normativo.

3.2 Alcobendas: una experiencia predominantemente institucional

3.2.1 El contexto municipal

El municipio de Alcobendas servirá como se ha dicho para analizar el caso de un gobierno local de la zona metropolitana de Madrid, hasta hace muy poco de extracción socialista, con un modelo de gestión administrativa en gran medida institucionalizado, que ha sido reconocido por diferentes instituciones nacionales y europeas por el impulso que ha dado a la participación ciudadana; localidad que en un lapso relativamente corto se ha transformado en una sociedad compleja propia de su crecimiento poblacional y de su diversidad cultural.

El área metropolitana de la capital española es la más grande y poblada del país con más de cinco millones de habitantes; para efectos de diferenciar entre las zonas más y menos prósperas, se puede dividir básicamente en dos: la del sur y oriente que sirve de sede a gran parte de las plantas industriales, aunque con el ingreso *per capita* más bajo y; la del norte y poniente más residencial, con múltiples servicios y con el mayor ingreso por habitante.

La configuración de estas zonas durante la segunda mitad del siglo XX respondió a dos períodos de asentamiento poblacional en la capital, en la que influiría

directamente la emigración rural desde distintas regiones del país; el primero delineado fundamentalmente durante los años 60 y 70 por quienes venían en busca del empleo que ofrecían las ciudades más prósperas del país y, el segundo desarrollado especialmente a lo largo de los años 70 y 80 por quienes además buscaban una vivienda asequible y relativamente cercana a las fuentes de trabajo.

En tal sentido Alcobendas, como otros municipios ubicados en el norte del área metropolitana, experimentaría un crecimiento poblacional significativo que respondió en gran medida al fenómeno referido y a la llegada de extranjeros, aunque ésta se haría más notoria hasta finales del siglo pasado y de manera creciente en el primer lustro de la presente centuria. Así, de una población de 63.731 según el censo de 1981, la ciudad pasaría a 104.026, de acuerdo con el padrón municipal de 2005; en tanto se proyecta que para finales de 2009 la población rondará los 110.000 residentes (Prieto, 2005; Informe CLEAR, 2007).

Paralelamente se ha experimentado una expansión hacia el municipio de muchas industrias avanzadas, especialmente de las relacionadas con el sector de las comunicaciones que han establecido su sede o gran parte de sus corporativos; Alcobendas es de las ocho ciudades más pobladas de la Comunidad de Madrid y la segunda con el número más alto de empleados en la industria, asimismo, se registraría un crecimiento del sector terciario patente en el auge de zonas comerciales, hoteles, agencias de viajes, servicios inmobiliarios y bares.

En cuanto a la actividad económica, desde el año 2000 ha venido creciendo el número de actividades en el municipio superando el promedio anual de la Comunidad de Madrid; alrededor del 40% de los empleados que residen en Alcobendas lo hacen en trabajos administrativos y en servicios como el comercio de alimentos, reparación de vehículos, hostelería y actividades inmobiliarias. Es significativo el incremento en la tasa de actividad de las mujeres, especialmente de las ubicadas en el rango de edad entre 30 y 44 años; mientras los ingresos de los trabajadores oscilan entre los 601 y los 961 euros mensuales, no obstante se

registra una diferencia entre la renta de mujeres y hombres en empleos y jornadas de trabajo iguales⁶².

Sobre el rostro del municipio, no obstante que en su interior se pueden observar vecindarios con infraestructura y servicios claramente diferenciados, en general la ciudad no enfrenta problemas de pobreza y marginación; en cambio, en él se ubica la Moraleja, una de las zonas residenciales más caras de la Comunidad de Madrid, que aporta recursos económicos importantes vía el pago de diferentes impuestos.

Del año 2000 a 2007 el presupuesto anual del ayuntamiento ha venido registrando un incremento de alrededor del 20%, en este último año el gobierno local ejerció más de 250 millones de euros, que aunado a la amplia base de recaudación de impuestos lo dotan de una sólida capacidad financiera, lo cual le permite sufragar una inversión significativa en infraestructura, ampliar la oferta de servicios y apoyos sociales, así como disponer de mayor autonomía que otras administraciones locales de la región⁶³.

Con base en todo lo anterior es dable referirse a Alcobendas como una ciudad próspera, la que si bien para muchos representa una ciudad dormitorio dada su vecindad con Madrid, se constituiría también en un lugar estratégico para el desarrollo económico de la región, logrando el asentamiento de industrias y empresas de servicios, a la luz de las ventajas comparativas que le dan su ubicación, la amplia red de vías que la circundan, su cercanía con el aeropuerto internacional de Barajas y su planificación urbana.

Empero, desde los últimos lustros del siglo XX y con mayor énfasis en lo que va del actual, en la ciudad se ha venido manifestando cierto grado de malestar social de tres colectivos claramente identificables: las mujeres, los jóvenes y los

⁶² Datos extraídos de: Ayuntamiento de Madrid, 2002, 2003 y 2004.

⁶³ De acuerdo con cifras de la página Web del ayuntamiento de Alcobendas.

inmigrantes, el de estos últimos sobre todo en el presente siglo, cuyas reivindicaciones han venido saliendo a la luz pública incluso al margen de la estructura institucional (Cf. Prieto, 2005).

Entre las razones del descontento femenino se pueden identificar cuatro factores esenciales: la falta de empleo fuera del hogar y las condiciones inequitativas en los centros de trabajo; el reparto desequilibrado de responsabilidades familiares; las situaciones de desigualdad, particularmente las que se reflejan en el maltrato físico y emocional y; las limitaciones para la participación social.

En este sentido resulta interesante observar la existencia de un modelo de relaciones sociales en el que si bien están ya presentes rasgos característicos de las sociedades urbanas, continúan arraigados componentes tradicionales de índole comunitario como la identificación con el territorio (barrio), las interrelaciones alrededor del núcleo familiar y los amigos, y los intercambios basados en la afinidad de género preferentemente entre mujeres casadas por la religión católica.

De hecho en opinión de los habitantes del municipio⁶⁴, en sus redes de sociabilidad destacan la familia con un 78% y los amigos con un 66.7%; frente a un 28% de los vecinos y un 21.8% de los compañeros de trabajo y estudio; específicamente entre las mujeres mayores de 45 años y de nivel socioeconómico medio bajo, es característico que el sexo ligado al parentesco y a la vecindad regulen en mayor medida sus relaciones sociales; datos que permiten inferir el alcance social limitado de las interrelaciones de este sector.

En lo referente al sector juvenil, inicialmente cabe observar que a pesar del incremento del nivel educativo de quienes tienen entre 15 y 29 años registrado en la última década, el índice de formación universitaria está aún por debajo de los de otros territorios de la zona metropolitana de Madrid, frente a un ámbito laboral que

⁶⁴ Ayuntamiento de Alcobendas, 2001.

cada vez más demanda gente con capacitación técnica y especialización; de modo que el factor educativo estaría aportando un primer incentivo de malestar social.

Asimismo, se debe tomar en cuenta la creciente demanda entre los jóvenes de satisfactores propios de las sociedades modernas, como vivienda, automóvil y acceso a las nuevas tecnologías; demanda a su vez generada a la luz del crecimiento de la economía nacional, de la oferta de innumerables artículos y de la diversificación de las comunicaciones que han permitido propagar formas de vida alternativas.

De cara a ese contexto y tomando en cuenta que cerca del 60% de los que se ubican en el rango de edad señalado viven en el hogar de los padres, y al menos un tercio de ellos reconoce estar sujeto a dependencia absoluta (Prieto, 2005), la emancipación del entorno familiar aparece como otro problema de difícil solución, dado el cada vez más precario mercado laboral y el alto costo de las viviendas en propiedad o alquiler en el municipio.

Finalmente existe un elemento más que ha venido generando malestar entre los jóvenes: su bajo nivel de implicación efectiva en el espacio público local; de modo que algunos grupos de jóvenes han venido haciendo pública por diversas vías su inconformidad con este hecho, así como sobre los mecanismos para la participación ciudadana habilitados por el ayuntamiento, no obstante que en los últimos años éste ha ampliado y diversificado los programas de atención al sector.

Con respecto al colectivo de los inmigrantes, la investigación participante así como la información de los diferentes medios de comunicación, permiten registrar que particularmente en el último lustro entre la población autóctona se ha venido exacerbando una tendencia a percibirlos como un problema y fuente de

conflictos⁶⁵, en tanto en la convivencia diaria prevalece una lógica de competencia por los espacios y servicios públicos, no obstante los esfuerzos institucionales para atender las necesidades básicas de todos los residentes y encauzar la integración de aquéllos.

Cabe observar que en este fenómeno vienen ocupando un lugar preponderante los estereotipos, que median las relaciones entre inmigrantes y población originaria en la vida cotidiana del municipio; en otras palabras, las interrelaciones que tienen lugar en el vecindario, en el trabajo o en los lugares de consumo, si bien suelen estar determinadas por la posición que ocupa cada actor en función de sus labores y niveles socioeconómicos, son influenciadas además por prejuicios ampliamente reproducidos en los medios informativos locales y nacionales.

El hecho de que una parte de la población autóctona perciba a los inmigrantes como invasores y, por tanto, se asuman como despojados de un espacio que consideraban propio, ha hecho florecer un sentimiento de intolerancia hacia los nuevos inquilinos; es decir, de incapacidad para aceptar y asumir la existencia del *otro*, que puede pensar y actuar en forma distinta, el que a su vez de manera defensiva se suele asumir como rechazado y excluido.

Al mirar el fenómeno por distritos se puede apreciar que se acentúa en el casco antiguo, donde se concentra la mayor cantidad de inmigrantes en calidad ya residentes; siendo en los colegios y centros de salud públicos, así como en las zonas de ocio donde se puede percibir con mayor nitidez la competencia y el conflicto que se viene generado entre ambas partes.

En los distritos Ensanche y Norte dado que la cantidad de inmigrantes en calidad de residentes es considerablemente más baja, el contacto cotidiano entre ambos

⁶⁵ Al respecto de pueden consultar los estudios estadísticos de los últimos 5 años realizados por el CIS español, así como los elaborados anualmente por el propio ayuntamiento de Alcobendas, ambos disponibles en sus páginas Web.

sectores es también menor; por lo que en estas zonas el discurso de los residentes originarios que se oponen a la presencia de aquéllos suele ser más el reflejo o la simple reproducción de un mensaje que les ha sido compartido por amigos y familiares o que han recibido a través de los medios informativos.

La historia en el distrito Urbanizaciones es radicalmente distinta en razón de que allí la convivencia de los oriundos, en su gran mayoría beneficiarios de las rentas más altas de la localidad, con los inmigrantes suele estar mediada por relaciones de trabajo en labores esencialmente domésticas y, por ende, de subordinación; o en contraparte, la situación económicamente solvente y de cualificación profesional del nuevo vecino, anula la percepción de posible competencia para los nativos.

Cabe recapitular sobre este colectivo que si bien su llegada al país y particularmente al municipio, ha implicado un incremento de demandas de todo tipo para cuya atención el gobierno local no estaba preparado y, que en esa medida podría interpretarse como factor de conflicto y desventaja para la población española, poco se suele hablar y reconocer públicamente de la amplia contribución de ellos a la generación de riqueza y prosperidad, lo que comparativamente y de manera acumulativa suele ser mayor a lo primero.

De tal forma que los factores antes expuestos contribuyen a explicar que el colectivo de los inmigrantes sea de los más inconformes con los mecanismos para la participación ciudadana instituidos por el ayuntamiento, en tanto su eventual implicación en esas instancias no se ha reflejado satisfactoriamente en las políticas y programas destinados a ellos; colectivo que junto a los jóvenes afrontan además su inexperiencia para interactuar con las diferentes autoridades.

3.2.2 El período del gobierno monocromático

En materia de ejercicio del poder Alcobendas constituyó hasta hace muy poco un caso extraordinario de permanencia del mismo partido en la titularidad del

ayuntamiento; durante 28 años el PSOE ganó ininterrumpidamente las elecciones locales con una relativa holgura, que se habría de ir estrechando hasta la derrota del 27 de mayo de 2007 frente al PP.

El fenómeno sobre la extensa longevidad de un gobierno local no es exclusivo de este ayuntamiento, pues simultáneamente se ha verificado en otras ciudades españolas donde las alcaldías han sido ocupadas por el mismo partido durante más de dos décadas. No obstante, entre las particularidades de Alcobendas destaca el hecho de que el PSOE no sólo gobernó la ciudad desde las primeras elecciones municipales democráticas en 1979, sino que salvo la primera ocasión en que concurrió a las urnas con otro candidato, desde la siguiente elección se presentaría con José Caballero Domínguez como cabeza de lista, quien ocupó la Alcaldía desde entonces hasta 2007 como se señaló, gobernando solo o en coalición con el partido Izquierda Unida en las dos ocasiones en que no obtuvo mayoría el PSOE.

El liderazgo del Alcalde constituyó en sí mismo un factor de estabilidad impregnada a la dinámica del gobierno local, hasta que el desgaste inherente a su larga estancia en el poder, el distanciamiento de compromisos postulados por el PSOE, las pugnas internas que le habrían de impedir mantener el control sobre el conjunto de los concejales de su propio partido, su deseo de obtener una nueva postulación con el control sobre la mayoría de sus compañeros de lista y, la pérdida de confianza por parte de miembros destacados de su organización política le obligarían a dimitir de su último intento por reelegirse⁶⁶.

En este marco entre los factores que contribuyeron a la derrota del PSOE, cabe destacar el distanciamiento y el posterior desafío público al liderazgo de Caballero, por parte de un grupo local encabezado por el propio Aragüetes perteneciente al mismo partido, quien luego de compartir con aquél la responsabilidad del gobierno

⁶⁶ Factores expuestos por Manuel Aragüetes Estévez, Portavoz del PSOE en Alcobendas; entrevista en profundidad, oficinas del grupo político, ayuntamiento de Alcobendas, 11 de marzo de 2008.

durante prácticamente todas las legislaturas que lo encabezó, tras la dimisión le habría de suceder en la cabeza de la lista electoral y luego de la derrota en la dirigencia municipal del partido.

De tal forma que en la explicación del fracaso electoral del PSOE en Alcobendas, habría que subrayar la concentración de simpatías ciudadanas en la figura de Caballero, quien mediante diversas estrategias de interacción con los ciudadanos fomentó un culto a la personalidad del alcalde, sobresaliendo su campaña propagandística permanente sobre la acción de gobierno.

Este hecho daría lugar a que tras su retirada de la candidatura y de su sustitución en la lista del partido por uno de sus principales críticos, muchos de los votos que él decía garantizar fueran otorgados al PP, que para gran parte de los potenciales electores era percibido como la única alternativa viable de gobierno, no obstante que existían otras opciones incluida la incursión del novel partido Unión Progreso y Democracia, liderado por una ex socialista.

Sobre el nivel de participación electoral de los ciudadanos del municipio y en torno a la distribución de concejales en el ayuntamiento, baste citar los resultados de las últimas cuatro elecciones locales que arrojan las cifras siguientes:

	1995	1999	2003	2007
Participación	73.12%	62.53%	69.65%	67.37%
Concejales PP	11	10	12	14
Concejales PSOE	12	13	12	11
Concejales IU	2	2	1	2

De acuerdo con datos del Ministerio del Interior y del órgano de información local *Sietedías*, Nº 956 y 990, (para la elección de 2007 el número de concejales pasó de 25 a 27).

Como se puede apreciar, Alcobendas ha registrado una asistencia regular de los ciudadanos a las urnas, con un promedio en las 4 últimas de 68.16%, el cual ha otorgado a sus autoridades un margen de legitimidad suficiente; de tal forma que si bien las elecciones generales suelen incentivar una mayor asistencia de los españoles a las urnas, el nivel de participación en Alcobendas permite observar un caso donde poco más de dos terceras partes de los ciudadanos consideran importante la elección de sus autoridades locales.

Asimismo, en materia de liderazgo interesa resaltar el hecho de que mientras en los años 90 la mayoría de los españoles decidió cambiar el signo del partido en el gobierno de la nación, así como el de varios gobiernos autónomos respaldando a candidatos emanados del PP, en esta ciudad se habría de mantener el apoyo al PSOE y más aún al mismo candidato que refrendó su triunfo en varias ocasiones.

Este comportamiento electoral en alguna medida distante de la dinámica del votante español en aquéllos años, permite inferir una mayor atención al candidato que al partido entre los ciudadanos de Alcobendas, lo cual conduce a inferir una aprobación en lo general a las formas y resultados de la gestión de Caballero; fenómeno que asimismo contribuye a explicar que ante la ausencia del ex alcalde en la última elección, el PSOE fue incapaz de mantener la preferencia ciudadana mayoritaria.

Siguiendo las opiniones de Aragüetes, la gestión en conjunto del ex alcalde puede ser dividida en dos periodos claramente diferenciables: la primera que abarcaría sus primeras tres legislaturas donde en atención al precario desarrollo urbano de la ciudad y a las múltiples carencias de servicios básicos, habría concentrado su labor en atender estos asuntos alcanzando resultados hoy evidentes.

Mientras en una segunda etapa emprendida durante la década de los 90, el alcalde dio un giro a su actuación pública ponderando la presencia directa ante los residentes, e impulsando programas de participación ciudadana como los Planes

Estratégicos, en los que desempeñó un acusado protagonismo. En el cumplimiento de esta estrategia, ocuparía un lugar fundamental la difusión de las acciones del gobierno a través de diferentes medios de información, tanto masivos como grupales y personales, de manera especial mediante la revista semanal del ayuntamiento *Sietedías*, cuyo análisis de contenido arroja una presencia permanente del alcalde⁶⁷.

En cuanto al impacto de esta forma de ejercer el poder político local sobre la inclusión ciudadana en la determinación del devenir del municipio, se pudieron captar dos versiones en gran medida diferenciables: por un lado la del equipo directivo hasta hace poco en el gobierno y respaldada por una parte considerable de residentes, en su mayoría vinculados con la estrategia de participación ciudadana del gobierno de Caballero, según la cual Alcobendas es una ciudad moderna, funcional, productiva y participativa, que otorga a sus habitantes una gran calidad de vida gracias a su nivel de desarrollo alcanzado en gran medida con la intervención libre y propositiva de los vecinos, como formalmente lo podría demostrar la implementación de los Planes Estratégicos por el gobierno local⁶⁸.

Frente a esta visión existía la de otra parte de residentes en alguna medida desencantados y en consecuencia alejados de las instancias para la participación ciudadana, quienes si bien reconocían al municipio como un contexto de progreso y bienestar material respecto de lo que fue hace algunos lustros, destacaban que el rostro actual de la ciudad era el resultado de un ejercicio del poder fuertemente centralizado en la figura del alcalde, cuyo declive político habría venido como

⁶⁷ Un análisis de contenido de la revista durante los últimos cinco años, arroja que en cada número existe al menos una mención al alcalde mediante imagen y/o texto, atribuyéndole alguna acción a favor del municipio; presencia superada en términos cuantitativos por el actual alcalde. La revista tenía un tiraje de aproximadamente 40,000 ejemplares y se distribuía gratuitamente en cada domicilio del municipio, además de que se podía acceder a ella a través de su página Web.

⁶⁸ Para conocer la versión oficial sobre esta iniciativa de participación ciudadana se pueden consultar el textos y el documento siguientes: Prieto, 2005; Ayuntamiento de Alcobendas, 2006a.

consecuencia de la disputa por el poder en el ayuntamiento entre los grupos del partido y las élites locales que él ya no cohesionaba⁶⁹.

Focalizando la mirada en los mecanismos para la participación ciudadana, vale decir que desde el comienzo de la primera administración electa democráticamente, de manera formal el ayuntamiento ha fomentado la participación a través de los Consejos de Barrio instaurados en 1980⁷⁰. En este sentido, Alcobendas representa un caso en el que aún sin una demanda ciudadana específica, el gobierno de signo socialista ha habilitado diferentes mecanismos para la implicación de los vecinos, a fin de conocer la opinión popular sobre determinados temas, especialmente en materia de servicios públicos; lo cual no excluye el hecho de que como ha venido sucediendo en gran parte de los gobiernos locales de la zona metropolitana de Madrid, dichas instancias han sido de carácter consultivo, conservando para los representantes políticos y las élites locales el diseño de los proyectos y su ejecución⁷¹.

Continuando con la metodología aplicada en el caso de la capital del país, para abordar la estructura institucional es menester referir el marco legal que venía regulando la participación ciudadana en Alcobendas, luego de lo cual se habrá de profundizar en los resultados que ha arrojado la puesta en marcha de los instrumentos específicos, finalmente se retomará la opinión de algunos sectores sociales en torno a ellos.

3.2.3 El marco normativo para la participación

De manera inicial cabe señalar que con base en la Ley sobre Medidas para la Modernización del Gobierno Local, en marzo de 2004 el Pleno del ayuntamiento aprobó el Reglamento de Participación Ciudadana (RPC), mediante el cual se

⁶⁹ De acuerdo con opiniones de técnicos del ayuntamiento, representantes de asociaciones y dirigentes sindicales que a lo largo del capítulo se irán desglosando.

⁷⁰ Dato extraído de la nota periodística de Navarro, 2006.

⁷¹ En opinión de Gabriel Martínez Rodríguez, Portavoz de IU en Alcobendas, entrevista en profundidad, oficinas del grupo político, ayuntamiento de Alcobendas, 2 de abril de 2008; Cf. Navarro, 2002.

regularían los órganos y los procedimientos de información y participación de vecinos y organizaciones ciudadanas.

De manera similar a la norma vigente en Madrid, en el RPC local se distinguen las formas de participación ciudadana territorial, sectorial y estratégica, a las cuales se suma la iniciativa y la consulta populares; enmarcadas en el objetivo general de impulsar y promover la participación de los ciudadanos tanto en los asuntos públicos en general como en la gestión municipal. A continuación se analizará cada modalidad.

3.2.3.1 Participación Territorial

Como instancias de carácter territorial se prevén: la Asamblea Ciudadana de Barrio, las Comisiones Vecinales, las Memorias Participativas y la Participación Individual. En seguida se habrán de analizar sólo las dos primeras, pues ambas junto con el Sistema de Sugerencias y Reclamaciones que en sí mismo no constituye un mecanismo de participación ciudadana, han sido las vías fundamentales para satisfacer el objetivo de conseguir una mayor interacción entre las autoridades y los residentes (*Cf. Informe CLEAR, 2007*)⁷².

Producto de una investigación participante en las dos instancias a lo largo de tres años, de entrevistas en profundidad a diferentes actores implicados en ellas y de fuentes bibliográficas, en torno a su desarrollo se pueden establecer las constantes siguientes:

- En las comisiones vecinales podía participar cualquier vecino empadronado en el barrio correspondiente⁷³, así como las asociaciones y entidades que tuvieran una relación directa con el mismo.

⁷² Los porcentajes de utilización eran: Asambleas de Barrio 41%; Comisiones Vecinales 39%; y Sugerencias y Reclamaciones 37%.

⁷³ Territorialmente el municipio está dividido en cuatro barrios: Centro, Ensanche, Norte y Urbanizaciones; con la llegada del PP al gobierno local en 2007, esa denominación fue sustituida por la de distritos, como se les llama en la capital.

- La convocatoria a una reunión correspondía al concejal de cada barrio, misma que se celebraba con una periodicidad mensual salvo casos extraordinarios, en cuyo caso a solicitud de algunos de sus miembros el concejal podría convocar a una reunión adicional.
- La asistencia a las reuniones era por lo general escasa, alrededor de 15 personas en su mayoría mayores de 50 años y de sexo femenino, a pesar de que solía mediar una amplia convocatoria a través de diferentes medios como el órgano de difusión del ayuntamiento, la página Web y cartas personalizadas.
- Conforme transcurrían las sesiones del periodo, era común observar la fluctuación de los asistentes, siendo muy pocos los que lo hacían de manera asidua; los más constantes solían ser jubilados o sin compromisos laborales ni familiares estables.
- En consecuencia, las comisiones eran poco representativas de la diversidad social de los barrios y, por ende, recogían de manera parcial y limitada las inquietudes y propuestas de los vecinos.
- Los debates eran moderados por un empleado del ayuntamiento designado por el concejal, entre los presentes se seleccionaba a un secretario que hacía la función de relator de los debates, recogiendo las propuestas derivadas en cada reunión; era común que ambos actores compartieran afinidad política.
- La agenda de trabajo para todo el período se dividía en temas relacionados esencialmente con los servicios públicos, misma que algún representante del ayuntamiento solía poner a la consideración de los presentes en la primera reunión, con un carácter orientativo más no limitativo.
- En función de la agenda aprobada en la primera sesión, a lo largo del periodo los asistentes planteaban sus opiniones sobre lo que venía haciendo o pretendía hacer el ayuntamiento; asimismo, presentaban algunas propuestas o solicitudes particulares que de ser aprobadas por los presentes, eran objeto de seguimiento en el seno de la comisión respectiva.

- Con alguna frecuencia en las reuniones se contaba con la asistencia de un técnico del ayuntamiento, quien además de ampliar la información sobre temas específicos, asumía en los hechos un papel de certificación sobre la viabilidad de las propuestas sometidas a debate en la comisión respectiva.
- Dado que la mayoría de los temas puestos a discusión solía agotarse en un problema directo del vecino que lo planteaba, en general no se abordaban temas de carácter general, es decir, que afectaran a la vida del barrio en su conjunto.
- Esporádicamente cuando se aludían temas de alcance mayor, el meollo de la reflexión solía centrarse en cuestiones secundarias que poco o nada tenían que ver con los aspectos medulares, como la concepción del proyecto, la planeación subyacente, la asignación de los recursos económicos o, la evaluación del desempeño, entre otros.
- En ese tenor, el nivel del debate en general era superfluo, es decir, no se registraba un intercambio de argumentos entre los asistentes, de manera que difícilmente se podría hablar de que en las comisiones tuviera lugar una deliberación con las implicaciones que se plantearon en su momento.
- El bajo nivel en la discusión sobre causas y consecuencias a mediano y largo plazos de las propuestas, hacía que en determinados momentos las sesiones tomaran un matiz de catarsis personal o grupal, sin mayor trascendencia para la comunidad en su conjunto.
- Asimismo, la carencia de compromisos específicos sobre objetivos y metas por cubrir, hacían que el trabajo en las comisiones se diluyera o en el mejor de los casos, adquiriera una dinámica de charla informal, de mesa redonda entre amigos, donde los representantes de la autoridad cuidaban más las formas que el fondo del proceso.
- Las propuestas que finalmente eran aceptadas en las comisiones así como las que por sus previsibles efectos eran reservadas para su discusión y, en su caso, aprobación en la asamblea del barrio, no tenían carácter vinculante para la autoridad.

- Las comisiones vecinales precedían a la asamblea de barrio, en la que se debían replantear las conclusiones de aquéllas.
- Finalmente en la asamblea de barrio, con base en un documento redactado por una comisión *ex profeso* seleccionada entre miembros de las comisiones vecinales, se daba a conocer tanto el resumen del trabajo en éstas como las propuestas que pretendían ser llevadas a la máxima autoridad del ayuntamiento; empero, además de que dichas propuestas no solían atender cuestiones medulares como se ha dicho, quedaba a discreción de los representantes políticos asumirlas o desecharlas. Con el propósito de mostrar los alcances de algunas propuestas, cabe citar las que fueron presentadas en la II Asamblea del Barrio Centro⁷⁴:
 - a) Mejorar la dotación de aparcamientos, la movilidad y la calidad de vida de las viviendas.
 - b) Más policías de barrio, sobre todo alrededor de las zonas de ocio nocturno.
 - c) Más viviendas sociales para jóvenes, manteniendo el criterio de favorecer el acceso a ellas en función de la antigüedad de la residencia familiar en el barrio.
 - d) Más servicios para los mayores.
 - e) Continuar el desarrollo de apoyo al empleo.
 - f) Incorporar convenios de mantenimiento a los espacios públicos.
 - g) Reforzar limpieza y recogida de residuos con campañas de concienciación.
 - h) Atención a las prioridades que se soliciten y mayor colaboración con comercios.
 - i) Un pacto cívico para la utilización de espacios públicos⁷⁵.

⁷⁴ Celebrada el 15 de junio de 2006 en el pabellón deportivo del colegio público “Miraflores”, en Alcobendas, con una asistencia de alrededor de 60 personas entre residentes, representantes de asociaciones, técnicos del ayuntamiento y equipo directivo.

⁷⁵ *Resumen comisiones vecinales*, Barrio Centro, Ayuntamiento de Alcobendas, 15/06/2006.

Se puede resumir que la opinión de los implicados en las comisiones vecinales acerca de la utilidad de éstas, quedaría supeditada al grado en que las políticas públicas locales recogieron las resoluciones alcanzadas en ellas y de su impacto en la vida cotidiana del municipio; por lo que la legitimidad del proceso en su conjunto y la repercusión para los representantes políticos resultan difícil de precisar *a priori*.

3.2.3.2 Participación Sectorial

En el interior de los consejos destinados a la ejecución de la participación sectorial se venía reflexionando sobre temas y proyectos afines a las áreas de trabajo de la administración local, de conformidad con las normas respectivas⁷⁶; a la fecha estaban en operación los consejos de: Cultura; Deportes, Medio Ambiente, Salud y Consumo, Mayores, Mujer, Escolar, Integración Social, Mesa Local de Cooperación, Local de Seguridad, Económico y Social.

En torno a la composición, funcionamiento y alcances que en general los consejos venían registrando, se establecen las consideraciones siguientes⁷⁷:

- La participación estaba reservada prácticamente para representantes de asociaciones y de organismos empresariales, en aras de asegurar un mínimo respaldo social tras quienes se integraban a estos consejos.
- Las asociaciones que disponían de menos de 200 socios y pretendían estar presentes en algún consejo, eran sometidas a un largo proceso de

⁷⁶ Normas de Funcionamiento de los Consejos Sectoriales, aprobadas por el Pleno del ayuntamiento, el 13 de abril de 2005.

⁷⁷ En la integración de estas consideraciones fueron fundamentales las ideas recogidas en las entrevistas en profundidad a: Filo Gómez Recio, Presidenta de la “Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio 6 de Diciembre”, 31 de octubre de 2006; José Goig Martínez, Presidente del “Club Deportivo Elemental”, 1 de noviembre de 2006; Marco Fidel Vargas, Presidente de “Ben por la Infancia”, (ONG), 7 de noviembre, de 2006; Marian Koefod, miembra fundadora de la “Asociación Norte de Mujeres Empresarias”, 4 de enero de 2007.

selección, convocado, organizado y bajo la supervisión exclusiva del ayuntamiento.

- Para poder aspirar a un espacio dentro de cualquier consejo, la asociación debía estar inscrita en el Registro Municipal, con base en el cual se conformaba el censo de elegibles; este requisito aunado al anterior constituían filtros para incidir en la determinación de quienes habrían de integrarse.
- La presidencia de cada consejo era ocupada por el alcalde o el concejal delegado y, la vicepresidencia por quien designara aquél; las líneas de trabajo eran marcadas en lo general por el presidente con lo cual se reducía el margen de propuesta de los demás integrantes.
- En calidad de vocales de los consejos participaban los técnicos del ayuntamiento del área respectiva, además de representantes sociales.
- Si bien durante las sesiones de trabajo se abría un espacio para el debate de los temas puestos en la agenda, era práctica común, sobre todo cuando las repercusiones del asunto lo ameritaban, que antes de celebrarse las sesiones se llevara a cabo una labor personal de cabildeo, de convencimiento a la mayoría de los miembros del consejo en torno a determinada propuesta, por parte del concejal delegado; con lo cual las sesiones ordinarias solían servir sólo para ratificar lo previamente negociado.
- Era poco común que en el seno de los consejos algún representante social osara enfrentarse a la posición del alcalde, debido en gran parte a que la mayoría de los implicados pretendía obtener apoyos de la administración para sus asociaciones, lo cual se podía frustrar dado el margen de maniobra de la autoridad para otorgarlos no obstante la existencia de controles, como los baremos para la asignación de subvenciones.
- Los vocales no recibían remuneración económica por su participación en los consejos, empero como se ha señalado, la expectativa de recibir diversos apoyos del ayuntamiento constituía el principal incentivo para permanecer en ellos.

- Cabe subrayar que los consejos sectoriales como los otros órganos para la participación ciudadana, tenían un carácter consultivo no vinculante para la autoridad; sin embargo, en alguna medida se podía inferir un mayor compromiso de ésta respecto de las resoluciones, dada la presumible representatividad de los presentes.
- En este sentido cabe destacar que la mayoría de los representantes sociales acudían a los consejos para plantear intereses de grupo y de sector, de cuya satisfacción dependía en mucho la opinión sobre ellos.
- A cada consejo le era inherente un fin político de la autoridad, la que los utilizaba como fuente de información, asesoría calificada para la toma de decisiones y, en la perspectiva de obtener legitimidad y respaldo electoral.

3.2.3.3 Participación estratégica

La ciudad de Alcobendas fue pionera en España en la puesta en marcha de la figura de participación denominada planificación estratégica, que implicó el concurso de diferentes actores y grupos sociales del municipio; iniciativa que ha sido objeto de diversos reconocimientos gracias entre otras razones a la implicación de empresarios y políticos afines al PSOE, así como a la amplia difusión de la iniciativa en diferentes puntos de la geografía nacional.

Mediante esta iniciativa, el ayuntamiento ha intentado potenciar la implicación de los sectores económicos e institucionales y la de los ciudadanos a título individual, en los programas y proyectos que afecten la vida del municipio a mediano y largo plazos; para tal efecto, en el RPC se previó la posibilidad de habilitar dos instancias: El Foro Ciudad y los Presupuestos Participativos.

Hasta el momento sólo se ha puesto en marcha la primera instancia mediante dos ejercicios: en 1994 y en 2006 (aunque este último trunco luego de la derrota electoral del PSOE en el municipio en 2007). El primer Plan Estratégico cuya convocatoria fue aprobada por el Pleno del ayuntamiento en 1993, tenía como finalidad sentar las bases de la planeación de la ciudad para el periodo 1995-2005.

En esa ocasión participaron alrededor de 550 personas en calidad de representantes de empresas, organismos privados, instituciones públicas y de asociaciones, así como algunos ciudadanos a título individual; quienes en los diversos foros tuvieron la posibilidad de presentar propuestas y de externar opiniones sobre los proyectos sujetos a debate, logrando definir 58 proyectos que significaron para el erario local una inversión de 370 millones de euros a lo largo de la década⁷⁸.

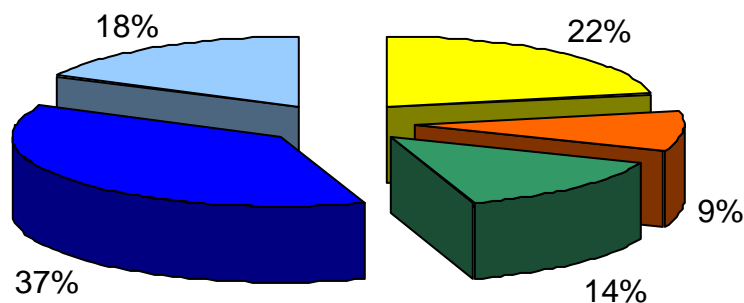
Para el segundo Foro, durante el primer semestre de 2006 se recogieron propuestas de asociaciones, de organismos públicos y privados, de los consejos sectoriales, de representantes del sector empresarial, de las comisiones vecinales y de ciudadanos, mediante diversos mecanismos como mesas temáticas de debate, de una encuesta y por la página Web del ayuntamiento.

Cabe puntualizar que el ayuntamiento puso énfasis en las mesas temáticas, como la vía para alcanzar acuerdos en torno a las propuestas que serían incorporadas al segundo Plan Estratégico; los temas que se pusieron a discusión fueron: Territorio, equipamiento y servicios a las personas; empleo, competitividad y nuevas tecnologías; vivienda; desarrollo cultural, deporte y ocio y; calidad de la ciudad, participación, seguridad y convivencia.

En esta ocasión se registró una participación en las mesas temáticas de alrededor de 500 personas, en su mayoría representantes de los sectores ya indicados, entre quienes destacaron los técnicos del ayuntamiento que en muchos casos orientaron las discusiones en función de lo técnicamente posible.

⁷⁸ Plan Estratégico de Alcobendas 1995-2005, Ayuntamiento de Alcobendas, Madrid, 1995.

Porcentaje de asistencia por sectores



■ Vecinos ■ Empresas ■ Asociaciones ■ Ayuntamiento ■ Otras instituciones

De acuerdo con datos oficiales de la página Web del ayuntamiento.

De los acuerdos en las mesas se habrían de derivar más de 280 propuestas y proyectos centrados preponderantemente en los temas de vivienda para jóvenes, aparcamientos, transporte, tráfico, centros de ocio para mayores y oferta cultural y deportiva; mismos que para su sistematización habrían de ser puestos a consideración de una instancia del ayuntamiento creada *ex profeso* y denominada Oficina Plan Ciudad, que a su vez los turnaría a la Comisión Ciudadana encargada de presentar finalmente los proyectos que conformarían el segundo Plan Estratégico⁷⁹.

Como se ha dicho y se puede apreciar en el gráfico anterior, en este foro como en su antecesor destacó la implicación de funcionarios y técnicos del ayuntamiento; no obstante, en su inicio ambos espacios constituyeron oportunidades extraordinarios para la exposición de ideas y propuestas de los residentes, aunque durante el proceso se fue diluyendo la posibilidad de que dichas propuestas repercutieran en el ámbito de las políticas públicas locales.

⁷⁹ Cf. 2º Plan Ciudad, 2006; Redacción, *Todo Alcobendas*, Números 144, 145, 146, 147, 2006.

En otras palabras, si bien en términos normativos a este mecanismo le es inherente la implicación de amplios sectores sociales entre ciudadanos, asociaciones, empresarios, profesionistas, técnicos, administradores públicos y representantes políticos a fin de externar opiniones, deliberar y alcanzar acuerdos sobre el tipo de desarrollo que se pretende dar a la ciudad en cuestión; en este caso se pudo constatar directamente que la inclusión ciudadana se circunscribió a determinados sectores, tanto en las asambleas de barrio como en las propias mesas temáticas, que se debatió en torno a proyectos previamente concebidos en los ámbitos de la autoridad municipal, que muchas de las propuestas ciudadanas no aparecieron en el documento final y, que muchos de los presentes al final del proceso sólo legitimarían lo ya decidido⁸⁰.

Vale decir que muchas de las propuestas en materia de educación, infraestructura, transporte y desarrollo sostenible entre otras, rebasaban las competencias del ayuntamiento, por lo que su ejecución dependería en gran parte del apoyo de los gobiernos comunitario y nacional. Con el triunfo del PP en el municipio cambió la correlación de fuerzas e implicó un giro en las prioridades, de modo que en el discurso de la nueva administración se haría referencia con desdén a algunas de las propuestas del Plan Ciudad, e incluso se cuestionaría la importancia del mismo⁸¹.

Empero, estos ejercicios sentaron precedentes importantes para la participación ciudadana en la ciudad que trascienden hasta ahora, en tanto han abierto la posibilidad de que los ciudadanos reciban más información y una justificación sobre la obra de gobierno; en este sentido habría que sumar los resultados de otros mecanismos de carácter territorial como las Memorias Participativas, que obligan a que las actuaciones del ayuntamiento con gran incidencia en determinado barrio, cuenten con un proceso de consulta previo impulsado por el área de gobierno respectiva y el barrio directamente afectado.

⁸⁰ En ello coincide Gabriel Martínez Rodríguez, Portavoz de IU en Alcobendas.

⁸¹ Discurso que se puede leer en los números de la Revista *Sietedías* posteriores al arribo del nuevo gobierno.

3.2.3.4 Iniciativa y Consulta Popular

En lo que respecta al derecho de iniciativa, cabe destacar que entre los requisitos para dar trámite a un punto de acuerdo, propuesta de actuación o proyecto de reglamento en materias de competencia del ayuntamiento, se estipuló en el RPC que debían ser respaldados por al menos el 10% de los vecinos con derecho a voto, así como superar el tamiz del análisis técnico jurídico para ser sometidos a debate y votación en el Pleno local; requerimientos que en gran medida han influido para que este recurso prácticamente no sea utilizado por los ciudadanos.

Mientras para ejercer el derecho de consulta popular, en el RPC se estableció que podía ser solicitada por los vecinos a través de la figura de la iniciativa popular, bajo las condiciones antes señaladas, o por cualquier grupo político con representación en el ayuntamiento, sobre temas de competencia local excepto los referentes a la hacienda pública. Asimismo se estipuló que para darle trámite, la propuesta debía ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación, lo cual constituía un mecanismo adicional de control mediado tanto por el alcalde a través de los concejales afines en el Pleno, como por los propios partidos políticos.

Además se debían superar otros filtros que rebasaban las atribuciones de las autoridades locales, como que en caso de existir acuerdo del Pleno sobre determinada consulta, ésta debía ser remitida al gobierno de la Comunidad de Madrid, el que luego de verificar la procedencia legal de la misma la debería enviar a la Administración General del Estado, instancia facultada para finalmente autorizar o denegar la celebración de la consulta en cuestión. Este centralismo subyacente al conjunto de escenarios que se debían satisfacer y que constituían un desafío difícil de superar por el común de los ciudadanos del municipio, ha hecho que a la fecha ambos recursos previstos para la participación ciudadana prácticamente constituyan letra muerta.

3.2.4 Los apoyos al movimiento asociativo

Como se ha comentado además de la visión del grupo gobernante hasta 2007 alrededor de la participación ciudadana en el municipio, apoyada por algunos sectores sociales y que ha sido analizada a través del andamiaje institucional respectivo; existía al menos otra idea en alguna medida discrepante sobre lo que había venido implicando el modelo de participación, compartida asimismo por colectivos y residentes quienes percibían un control significativo del ayuntamiento sobre dichos mecanismos y sobre las propias asociaciones implicadas en ellos.

En ese sentido, cabe recordar que durante los años 80 el movimiento asociativo auspiciado en gran medida por el ayuntamiento, siguió un modelo de promoción por sectores productivos; proliferarían entonces asociaciones cuyas tareas confluían con la división administrativa de la burocracia local, por ende, se ocupaban en temas como el medio ambiente, la salud y la asistencia social, las mujeres, la juventud, los adultos mayores, la cultura, el deporte y, la cooperación internacional.

Ya en 1995, con la idea de respaldar al movimiento asociativo que venía trabajando en el municipio se habría de crear la Casa de las Asociaciones, iniciativa con la que el gobierno local pretendía encauzar a este capital social hacia el ámbito institucional, facilitando espacios, recursos materiales y dinero a las organizaciones inscritas en el padrón del ayuntamiento; de hecho en la década de 1995 a 2005 el número de asociaciones culturales creció en un 69%; mientras las deportivas y las asistenciales lo hicieron en un 76% (Prieto, 2005), lo cual resulta coherente con la tendencia sobre el perfil del asociacionismo ya apuntada.

En junio de 2007 existían 498 asociaciones inscritas en el padrón del municipio a las cuales estaba afiliada alrededor del 31% de la población, por áreas temáticas las asociaciones se repartían así: cultura 187; deporte 144; juventud 59; cooperación y ONGs 46; educación 28; consumo y mayores 22; mujer 12;

mientras sólo el 5% dejaba ver en su denominación interés en ocuparse de temas relacionados con la definición del rumbo de su comunidad y de la propia ciudad⁸².

Este nuevo perfil del asociacionismo local habría que mirarlo como consecuencia tanto de los cambios económicos, educativos y culturales experimentados por la población, como de la promoción a cierto tipo de asociaciones y su consecuente apoyo desde el ayuntamiento. A modo de ilustración sobre los recursos destinados por el ayuntamiento para subvencionar las actividades de las asociaciones, cabe registrar que para el ejercicio 2007 el gasto ascendió a 1,240.843 euros⁸³.

Las asociaciones podían obtener fondos económicos y apoyos diversos como espacios individuales y compartidos, documentación e información, préstamo de materiales diversos y de infraestructura pública, asesoría fiscal, contable y jurídica, apoyo técnico, de recursos humanos y para la difusión de actividades, entre otros; para acceder a dichos recursos y comprobar su uso, las asociaciones debían atender un procedimiento formal, no obstante, lo anterior no nulificaba la posibilidad de que la autoridad competente influyera en la decisión sobre destinatarios de los mismos y montos a otorgar.

Estos apoyos públicos en conjunto, a los que por definición debía tener derecho cualquier organización con fines lícitos sin más compromiso que observar la ley, abrían canales de contacto permanente entre las asociaciones y los diversos eslabones de la administración local, en cuyo marco contribuían a generar una situación de dependencia del movimiento asociativo respecto del ayuntamiento, en detrimento de su capacidad de iniciativa y de crítica.

3.2.5 El diagnóstico de la ciudadanía

Frente a este contexto general y con la idea de integrar una visión más amplia y mejor sustentada sobre los alcances y las tendencias del modelo para la

⁸² La información completa se puede consultar en: Ayuntamiento de Alcobendas, 2005; Ayuntamiento de Alcobendas, 2007.

⁸³ De acuerdo con datos de la página Web del ayuntamiento.

participación ciudadana implementado por el ayuntamiento, a continuación se hará referencia a dos estudios de opinión de carácter oficial que reflejan datos importantes sobre las variables de esta investigación⁸⁴.

En el caso del primer estudio de opinión, a los residentes les fue aplicado un cuestionario que integraba respuestas de opción múltiple, con interrogantes como “qué entendían por participación ciudadana”, a lo que el 31.7% respondió “tomar parte activa en la vida de la ciudad”; 26.6% “compartir las mismas opiniones e ideas que otras personas”; 22.5% “votar en los procesos electorales” y; 15.3% “trabajar con otros ciudadanos para mejorar las condiciones de vida en la ciudad”. Porcentajes que ponían en evidencia el poco conocimiento de los encuestados sobre la expresión que mejor reflejaba la labor inherente a la participación ciudadana, es decir, el compromiso cívico y la acción colectiva.

Sobre los actores que influyen o motivan a los ciudadanos a participar públicamente en los asuntos de la ciudad, 35.9% de los encuestados destacaron a los amigos; 34.8% a la iniciativa propia y; 28.3% a la familia. En tanto los compañeros de trabajo y de estudio recibieron la mención del 6.5%; los miembros de asociaciones 3.3% y; los vecinos y medios de comunicación 2.2%. Cifras que asimismo ponían de relieve el desdén de los entrevistados por actores y ámbitos que implican un mayor compromiso social y que apelan a intereses más generales que particulares.

Al ser cuestionados sobre la utilidad de la participación ciudadana, el 59.7% coincidió en “ser algo beneficioso para todos” y; el 13.2% en “ser necesaria en una auténtica democracia”. Llama la atención aquí ambas cifras, dado el número de entrevistados que marcó la primera opción no obstante lo ambiguo del sustantivo *algo*, mientras fueron pocos los que coincidieron en que es imprescindible en una democracia.

⁸⁴ Con base en estudios elaborados por: Ayuntamiento de Alcobendas, 2001 y 2007.

A la pregunta sobre los canales existentes para la implicación de los ciudadanos en los asuntos comunitarios, además del voto, el 44.8% respondió desconocer otras opciones, frente al 48.7% que afirmó conocerlas. Entre éstos habrían de citar las alternativas siguientes: asociaciones en general, 48.3%; ONGs, 42.9%; asociaciones de vecinos, 34.5%; organizaciones del ámbito educativo como AMPAs y Consejos Escolares, 30.5%; Consejos Sectoriales, 19.7%; fiestas patronales, 23.6% y; Consejos de Barrio, 21%. Las jornadas y actos públicos sólo fueron citadas por el 9.9% y; las manifestaciones por el 0.5%.

Sobresale la mención a las asociaciones particularmente a las de vecinos y a las de padres de familia, como el prototipo histórico de espacio para la implicación civil entre los residentes, con más del 30% de menciones; mientras los órganos creados por el ayuntamiento como los consejos de barrio y los consejos sectoriales sólo fueron reconocidos por alrededor del 20% de los encuestados, lo cual refuerza la inferencia en el sentido de que la escasa presencia de los residentes en éstos órganos obedece en alguna medida al desconocimiento que tienen sobre ellos.

Con base en todos los datos cuantitativos antes citados se puede establecer que entre gran parte de los residentes prevalecía una idea de la participación ciudadana relacionada con una posición pasiva y poca comprometida; mientras pocos entrevistados plantearon un interés en la premisa elemental de trabajar conjunta y públicamente con los vecinos en la mejora de las condiciones de vida compartidas. En este marco se puede establecer que el devenir del modelo de participación ciudadana vigente, dependerá más de la iniciativa y gestión del propio ayuntamiento que de la voluntad y acción de los residentes.

Contemplando ahora los datos del segundo estudio de opinión más actual, al problema del desconocimiento sobre los mecanismos para la implicación ciudadana y a la limitada proactividad de los residentes, habría que agregar la insatisfacción de éstos con sus posibilidades reales de incidir en la toma de

decisiones, ya que si al 41% que marcó la opción “poco margen de participación” se suma el 15.3% de quienes marcaron “muy poco margen”, da como resultado que más de la mitad de los entrevistados que dicen conocer dichos mecanismos, están inconformes con la situación prevaleciente.

Cabe registrar que las respuestas de los jóvenes en el rango entre 15 y 24 años, permitían ubicarlo como el colectivo más inconforme con las instancias para la participación; a pesar de que según ambos estudios se podía establecer que los hombres en edades comprendidas en aquél rango, solteros, estudiantes de nivel medio o superior y con un ingreso económico medio-alto serían los más predispuestos a participar.

En cuanto a la insatisfacción de los habitantes del municipio dividido por distritos, destaca que un 72.3% de los residentes del centro pensaba que tenían “poco o muy poco margen de actuación”; distrito caracterizado por el impulso institucional a las instancias para la participación, por el protagonismo del alcalde entonces en funciones en dichas instancias y, como se ha dicho por la presencia de un alto porcentaje de población inmigrante.

De los datos presentados hasta aquí se puede recapitular que en los momentos en que las instituciones respectivas realizaron estos estudio de opinión, gran parte de los residentes concebía el tema de la participación de manera supletoria, es decir, como una acción prescindible que en todo caso se debía asociar con la asistencia a las instancias provistas por el ayuntamiento; en torno a las cuales ha venido prevaleciendo una tendencia decreciente de asistencia, tanto por desconocimiento como por sus resultados específicos.

Asimismo, como un indicativo de la impresión de muchos encuestados en torno a la capacidad de decisión de sus organizaciones sobre el futuro de la ciudad, habría que señalar el dato sobre las instancias que en consideración de ellos más inciden en las decisiones de la administración local: 37% hizo referencia a las

asociaciones frente al 78% que citó a los partidos políticos; lo cual si bien en una primera lectura podría resultar obvio dado el sitio relevante de éstos en la conformación y operación del gobierno representativo, el dato resulta significativo al observar que el 47% de encuestados consideró que los representantes políticos postulados por los partidos “toman poco en cuenta su opinión”⁸⁵.

Por último, en opinión de los encuestados era importante la tutela del ayuntamiento sobre los procesos para la participación, al considerarla como imprescindible más del 50%; este dato sumado al endeble conocimiento de los encuestados sobre el tema, a la subordinación de gran parte del movimiento asociativo a las subvenciones públicas y, al desencanto de muchos colectivos y ciudadanos con lo hecho hasta entonces, conforman un abanico de factores que contribuyen a explicar la alta dependencia que a la fecha observa el modelo participativo del tipo de liderazgo, tanto en el gobierno de la ciudad como en el interior de las propias organizaciones de la sociedad civil, y en consecuencia su inconsistente institucionalización.

3.2.6 El diagnóstico de representantes sociales y políticos

Una vez analizada la evolución de los procesos de participación ciudadana en el municipio desde el ámbito gubernamental, a continuación se revisarán las opiniones de algunos representantes sociales inmersos en la vida pública local y particularmente en los procesos participativos, que sin constituir una muestra representativa de sus respectivos sectores, permitirán ampliar cualitativamente el análisis en torno a las variables que se vienen contemplando en esta investigación.

Inicialmente se presentan en la tabla siguiente, algunos datos generales de las asociaciones representadas por los entrevistados, que más adelante serán desglosados:

⁸⁵ Particularmente de acuerdo con el *Informe CLEAR*, 2007.

Organización	Tipo	Financiación	Relación con asociaciones	Relación con el ayuntamiento
“Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio 6 de Diciembre”	Educativa	Subvención ayuntamiento 70% y cuotas socios 30%; esporádicos patrocinios y autogenerados	Estrecha, básicamente con socioculturales	Directa y estrecha a través de la Concejalía de Educación
Asociación “Club Deportivo Elemental”	Deportiva	Subvención ayuntamiento 15%; cuotas socios 75%; patrocinios 10%	Escasa	Directa y constante a través de la Concejalía de Deportes
Asociación “Ben por la Infancia”, (ONG)	Cooperación y promoción de los derechos de la infancia y la juventud	Subvención ayuntamiento 25%; autogenerados 60%; cuotas 15%	Se intenta la colaboración	Directa a través de la Mesa Local de Cooperación
Asociación de Vecinos “Comunidad La Menina”	Vecinal	Subvención ayuntamiento para proyectos específicos 60%; cuotas afiliados 40%	Escasa	Intermitente a través del Consejo de Barrio y de las Concejalías
Sección sindical de la “Unión General de Trabajadores” en la administración local	Laboral	Erario público a través del órgano federado; gobierno local para recursos materiales; órgano comarcal para gastos internos	Poco frecuente y básicamente con organizaciones del mismo sector	Colaboradora con el PSOE; coherente con el nuevo gobierno del PP
“Asociación Norte de Mujeres Empresarias”	Empresarial	Subvención ayuntamiento 50%; cuotas socios 20%; patrocinios 30%	Escasa	Directa y constante

De acuerdo con la información del cuadro anterior, en lo referente a los recursos económicos para la operación de las organizaciones, se puede registrar como constante la recepción de fondos públicos aunque en distinta proporción; lo cual

abona en el sentido de la dependencia que muchas asociaciones tienen de dicha fuente de financiación y, por ende, del margen que esa política abre para que la autoridad pueda incidir en las decisiones de ellas.

Al respecto cabe detallar que anualmente se emitía una convocatoria pública para la selección de las asociaciones que habrían de recibirlos, para concursar los aspirantes debían cumplir dos requisitos básicos: tener un mínimo de afiliados que demostrara su representatividad entre algún sector de la población local y, disponer de un proyecto específico que beneficiara a éste⁸⁶; la evaluación de las solicitudes quedaba a cargo de una Comisión Técnica, integrada por tres políticos titulares de áreas administrativas vinculadas con el quehacer de las asociaciones, la secretaría del patronato, el asesor jurídico y dos técnicos de participación, quienes de manera consensuada decidían las adjudicaciones bajo un fallo inapelable, finalmente el recurso se entregaba una vez comprobado el gasto.

De manera que el movimiento asociativo que recibía los recursos económicos del ayuntamiento, de inicio tenía que disponer de los fondos para financiar sus proyectos, aunque luego le fuera reembolsada alguna parte, procedimiento que limitaba la puesta en marcha de los proyectos; además de que para la mayoría de asociaciones dichos recursos les eran fundamentales para su operación ordinaria; en contraparte, al manejo de los diversos apoyos públicos le era inherente un interés de la autoridad por obtener una contraprestación en términos político-electorales⁸⁷.

Sobre la interacción de este movimiento asociativo con otras organizaciones y colectivos, se puede observar que era escasa y se venía circunscribiendo al ámbito de actividad de cada una, como lo ejemplifica de manera especial la AMPA

⁸⁶ De acuerdo con Fernando Izquierdo, quien durante la última legislatura del alcalde José Caballero ocupó la Coordinación de la Casa de las Asociaciones; entrevista en profundidad, 30 de octubre de 2006.

⁸⁷ De acuerdo con Eloy Cuellar, técnico de Planeación del ayuntamiento y de Félix Lozano, miembro de la directiva sindical local de UGT; entrevistas en profundidad, 04 de abril de 2008 y 17 de junio de 2008, respectivamente, Alcobendas, Madrid.

cuyas relaciones de proximidad se limitaban al colegio respectivo; sin que en general hubiera la intención de ampliarlas salvo el caso de la asociación dedicada a temas de cooperación, que inexorablemente necesitaba de amplias redes que apoyaran sus iniciativas y actividades⁸⁸.

Experiencia similar a la del AMPA venía registrando la asociación deportiva, interesada básicamente en captar al mayor número posible de socios pero sin involucrarse con otras organizaciones o en otros temas; en ese sentido, tampoco consideraba necesario diseñar estrategias conjuntas para acercarse a la autoridad, en aras de cuidar su relación particular con la concejalía respectiva, no obstante que manifestaba estar en desacuerdo con la manera como ésta era administrada⁸⁹.

De tal forma que en el seno del asociacionismo local incluido el de carácter sindical, se podía identificar una tendencia a pregonar intereses individuales, familiares o en el mejor de los casos de grupo, por encima de cuestiones comunitarias o de repercusión social, lo cual fue puesto de relieve por varios de los representantes sociales entrevistados; quienes añadieron que esta conducta venía constituyendo un obstáculo para la conformación de un tejido asociativo sólido, comprometido con el desarrollo del municipio en su conjunto⁹⁰.

En torno al espacio y a las condiciones para la interacción de las asociaciones con la autoridad, los entrevistados coincidieron en que por lo general tenían verificativo en las instancias *ex profeso* y en la mayoría de los casos a iniciativa del gobierno, por lo que no precisaban de alguna estrategia específica para hacerse oír;

⁸⁸ En este punto de vista coincidía Filo Gómez Recio, Presidenta de la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio 6 de Diciembre; entrevista en profundidad, 31 de octubre de 2006, Alcobendas, Madrid.

⁸⁹ Según José Goig Martínez, Presidente del Club Deportivo Elemental; entrevista en profundidad, 1 de noviembre, 2006, Alcobendas, Madrid.

⁹⁰ Aseveración destacada especialmente por: Carmen Castro, Secretaria de Organización, sección sindical de la administración local de Alcobendas, entrevista en profundidad, 25 de abril de 2008, oficinas sindicales en el ayuntamiento y; por Marian Koefod, integrante de la “Asociación Norte de Mujeres Empresarias”, entrevista en profundidad, 04 de enero de 2007, Alcobendas, Madrid.

asimismo, manifestaron desconocer si se daban relaciones de tipo informal entre las partes o prefirieron no hablar del tema, argumentando que no tenían constancia directa de ellas, empero, cabe tomar en cuenta que todos los entrevistados representaban a asociaciones que recibían subvenciones del ayuntamiento, lo cual puede haber influido para que evadieran el tema.

Por otra parte, según los entrevistados el lugar de cada asociación en el ánimo del gobierno local, estaba determinado por el número de afiliados y por la cercanía de éstas con sus propuestas; si bien reconocían que el impacto real de sus opiniones solía ser muy relativo, destacaban que desistir de participar en las instancias habilitadas por la autoridad, representaba un escenario aún más desfavorable para el movimiento asociativo, pues perderían la posibilidad de al menos escuchar las justificaciones de la autoridad y de poder presentarle sus demandas de manera directa, dejando de ejercer los derechos de queja y denuncia por los que históricamente habían luchado⁹¹.

A la pregunta sobre la vinculación de sus organizaciones con los partidos políticos, todos los entrevistados señalaron que se mantenían al margen de estos; no obstante, reconocieron que las federaciones que las agrupaban sí estaban influenciadas y comprometidas con algún instituto político, y que incluso algunos dirigentes manifestaban públicamente sus simpatías partidistas, lo que repercutía en la autonomía y en la capacidad de crítica de las asociaciones hacia los propios partidos.

Entre los intereses que los entrevistados percibían en la autoridad para promover la participación ciudadana fue reiterado el objetivo de carácter electoral, que se intentaba satisfacer controlando dichos procesos hasta su desenlace en gran medida previsible; en esta línea, observaban también que el tema estaba dirigido por las áreas administrativas del ayuntamiento, con el propósito de seleccionar a

⁹¹ Particularmente en opinión de: Marco Fidel Vargas, Presidente de “Ben por la Infancia”, (ONG), entrevista en profundidad, 7 de noviembre, de 2006.

interlocutores conocedores de las inquietudes de los vecinos, es decir, calificados en la tarea de filtrar las demandas sociales⁹².

Al abordar la prospectiva del capital social y de la participación ciudadana en la localidad, los entrevistados percibían amplias dificultades para su consolidación, en razón fundamentalmente de las limitaciones de tiempo de manera acentuada entre los jóvenes de clase media y entre los inmigrantes, que como se dijo venían siendo de los colectivos más inconformes con el *statu quo* local, pues la mayor parte de su tiempo solían destinarlo a jornadas de trabajo y estudio, a labores domésticas y a traslados, disponiendo de pocos lapsos para interactuar en sus barrios y en los centros de esparcimiento, a lo que había que sumar alguna dosis de apatía.

Mientras entre la población que tendría más posibilidades de involucrarse en los asuntos de la ciudad, las opiniones convergieron en que cada vez más prevalecían sentimientos de pereza y desconfianza, incluida la frustración ante los resultados que habrían arrojado las administraciones socialistas en la materia.

Asimismo, entre las debilidades del actual movimiento asociativo local destacaron el distanciamiento de temas reivindicativos, frente a la tendencia a ocuparse en la gestión de cuestiones lúdicas, asistenciales y de prestación de servicios; este nuevo perfil del asociacionismo, en gran medida determinado por el protagonismo y el manejo patrimonialista del ayuntamiento, estaría afectando la creación de redes asociativas amplias con una perspectiva eminentemente social⁹³.

Por último, sobre la dinámica interna de muchas asociaciones, los entrevistados reconocieron como práctica común la imposición de juicios y propuestas por parte de algunos dirigentes, sin mediar un proceso de deliberación colectiva; en otras palabras, que las juntas directivas de muchas asociaciones venían fomentando

⁹² En este punto habrían de hacer énfasis Eloy Cuellar y Félix Lozano.

⁹³ Apreciación subrayada por Marian Koefod, durante la entrevista en profundidad.

una escasa deliberación interna, que en consecuencia poco favorecía al proceso de educación de los asociados en materia de participación cívica.

De modo que no obstante el número significativo de asociaciones que a la fecha convivían en la localidad, los entrevistados llamaban la atención sobre el conformismo de muchos asociados, ante su incapacidad para entender que solamente participando activamente en torno a temas generales podrían avanzar como sociedad, en ese sentido, alertaban sobre la ausencia de una cultura cívica, de formación del residente en el mundo asociativo, de incapacidad para deliberar públicamente a fin de conjugar los intereses personales con los colectivos; como colofón Koefod y Lozano recapitulaban que cuando materialmente la sociedad parecía estar mejor, desde el punto de vista cívico las cosas no parecían ir mejor.

Intentando resumir el punto de vista del PSOE sobre la política de participación ciudadana para Alcobendas, cabe finalmente presentar las versiones externadas por el mismo militante de ese partido desde el gobierno y después en la oposición: en el primer momento la refirió con optimismo, dados los indicadores positivos de los estudios de opinión elaborados desde el ayuntamiento sobre dicha política, sentenciando que la evaluación final se haría en las urnas; en tanto una vez celebradas las elecciones y habiendo perdido la alcaldía, aludió a ella con pesimismo, calificándola como un auténtico fracaso⁹⁴.

3.2.7 Conclusiones preliminares

Luego de la revisión del marco legal y de las instituciones mediante las cuales se ha venido cristalizando la política de participación ciudadana en el municipio, y con base en las opiniones de los representantes sociales así como atendiendo a las primeras acciones del PP sobre el particular, una vez asumida la responsabilidad del gobierno local, se pueden concluir las tendencias siguientes:

⁹⁴ Rafael Sánchez, ex Secretario de Organización del PSOE en Alcobendas y actual concejal en la oposición; entrevistas en profundidad: 8 de febrero de 2007 y 2 de abril de 2008, oficinas del grupo político en el ayuntamiento.

- La apertura prácticamente ininterrumpida de espacios institucionales para la interacción de los vecinos con las diversas áreas de la administración local durante los gobiernos socialistas, ha hecho posible que los residentes puedan escuchar justificaciones sobre la acción de gobierno, paralelamente a que han podido presentar en forma directa sus demandas y sugerencias, ejerciendo así derechos que históricamente les habían sido vetados.
- Empero, la evidencia empírica aquí mostrada permite concluir que en Alcobendas sistemáticamente se han cuidado las formas pero se ha descuidado el fondo, se ha convocado con amplitud a los residentes para que se impliquen en las instancias *ex profeso*, pero bajo reglas del juego decididas unilateralmente, se ha aceptado la propuesta de los residentes pero se ha soslayado la vinculación legal de la autoridad con ella; en suma, se ha ensayado una participación cuantitativamente ambiciosa, pero se ha concretado una deliberación cualitativamente restringida. Lo cual lejos de alterarse con la llegada del PP al poder local, se ha venido reforzando.
- Dado el protagonismo del alcalde en el modelo participativo local auspiciado por el marco legal vigente, es factible insistir en que el futuro de la participación ciudadana dependerá en gran medida del tipo de liderazgo en la administración pública, es decir, de la voluntad de la representación política para reconocer el valor cívico del modelo, impulsarlo normativamente y comprometerse legalmente con una deliberación inclusiva y vinculante.
- Mientras la efectividad del trabajo de la sociedad civil a favor de su presencia en la toma de decisiones de gobierno, dependerá en mucho de su capacidad de organización de manera independiente del gobierno, así como de la construcción de amplias y sólidas redes asociativas que presionen a favor de incrementar las instancias para la deliberación.
- Visto el tema de manera integral cabe reparar en la omisión histórica de una política educativa a nivel nacional que promueva el valor cívico de la participación de los ciudadanos en el espacio público sin discriminaciones, que irremisiblemente ha repercutido en el ámbito local; lo cual podría

estancarse aún más en tanto ha persistido el interés de amplios sectores afines al PP y a la iglesia católica de objetar la asignatura de educación para la ciudadanía, a la que le es inherente la enseñanza de este valor, así como ante el discurso con tintes xenófobos en contra de los inmigrantes que se viene divulgando a través de diferentes medios de comunicación nacionales y locales, que abona al distanciamiento de la población autóctona del desarrollo de una convivencia constructiva junto a los nuevos residentes⁹⁵.

- En este marco es notorio que subsiste una concepción inexacta sobre el tema de esta investigación en el seno del PP, pues no obstante que desde los prolegómenos del nuevo gobierno local se impulsó la renovación del reglamento de participación ciudadana⁹⁶, a través de una amplia convocatoria mediática a los residentes, se marcó la directriz de distanciar el espacio vecinal del resto de ámbitos de interacción social⁹⁷, pretendiendo soslayar la esencia de la implicación del sujeto en la cosa pública, que como se ha reiterado es intrínsecamente de carácter político.
- De manera que si bien en opinión de algunos de los entrevistados, los nuevos responsables del área de participación ciudadana carecían de conocimiento y experiencia⁹⁸, cabe reiterar que el problema parecía residir no sólo en el desconocimiento del tema sino en la tergiversación del mismo, es decir, en la pretensión de alterar sus principios normativos de manera premeditada, pues el nuevo concejal del área se había planteado como objetivo fundamental la promoción de la participación individual y apolítica,

⁹⁵ En este discurso es posible registrar frases como: “la inseguridad proviene de los otros”; “hay que tener desconfianza hacia culturas y religiones diferentes a las nuestras”; “los inmigrantes son incivilizados”; “los inmigrantes sólo son necesarios en la medida en que se requiere mano de obra para hacer lo que nosotros no vamos a hacer”; “la ley debe ser dura e inflexible con ellos, de lo contrario se aprovechan de nosotros”; “los otros deben tener las mismas obligaciones, pero no los mismos derechos, pues los españoles deben tener prioridad en el acceso a los recursos y servicios” (Prieto, 2005; y en diferentes medios de comunicación que se citan en las referencias hemerográficas de esta investigación).

⁹⁶ Aprobado por el Pleno del ayuntamiento el 29 de septiembre de 2009.

⁹⁷ Esta idea se puede leer en: Redacción, *Sietedías*, No. 994, 2008.

⁹⁸ En opinión reiterada de Eloy Cuellar y Félix Lozano.

con especial interés en los jóvenes, con lo cual de paso se puede inferir un interés por atraer a este sector visto como potencial nicho de votos.

- Asimismo, a pesar de la convocatoria a los residentes para que intervinieran en las reuniones de ámbito distrital, desde el ayuntamiento se reconoció que serían los coordinadores de cada distrito, es decir 4 personas seleccionadas de la manera tradicional ya descrita, junto con los técnicos de la Concejalía de Participación, quienes perfilarían el nuevo mapa y cuyas resoluciones serían sometidas a consulta de los residentes mediante un cuestionario, para que finalmente el nuevo reglamento fuera aprobado por el Pleno local⁹⁹.
- De tal modo que bajo esta dinámica de trabajo fue un grupo compacto y cercano al nuevo alcalde, el que orientó la conformación del nuevo reglamento de participación, que a final de cuentas fue sancionado indirectamente por los residentes y sin posibilidades de que la iniciativa pudiera ser rechazada por la oposición en el consistorio, dada la mayoría de que disponía el PP en él.
- Esta nueva dinámica de trabajo ligada a una estrategia de carácter normativo, estaría siendo favorecida asimismo por el perfil predominante en el actual movimiento asociativo local, anclado a la inercia del financiamiento público que bajo la acostumbrada forma de asignación instaurada por el PSOE, abre la puerta a un uso con fines de cooptación.
- Cabe insistir entonces en el valor esencialmente simbólico del que se ha dotado a la política de participación ciudadana en el municipio, en tanto con el nuevo gobierno del PP se han acentuado las tendencias ya comentadas; de modo que la transición hacia un estadio de auténtica deliberación inclusiva y vinculante, sigue a la espera de una mayor voluntad de la representación política para trascender lo hecho hasta ahora.

⁹⁹ Según se informó en: Redacción, *Sietedías*, No. 1006, 2008.

Capítulo 4. Participación ciudadana en el nivel local mexicano: la capital de la república bajo los gobiernos del PRI y del PRD

4.1 La experiencia en la Ciudad de México durante el gobierno del PRI

4.1.1 El gobierno municipal en la Constitución de 1917

La Ciudad de México es el Distrito Federal (DF), sede de los poderes federales y capital de la república¹⁰⁰; históricamente su forma de gobierno y el diseño institucional inherente han sido producto de las decisiones tomadas entre las élites políticas que han detentado el poder de la nación, en función de su interés por mantener centralizado el control sobre ella.

Durante el período que precedió a la vigencia de la Constitución Política de 1917, la lógica sobre el gobierno local se sintetizaba en el cumplimiento de dos objetivos, que con algunos matices perdurarían a lo largo del siglo XX: el dominio político sobre el ayuntamiento por parte del Ejecutivo Federal y, la explotación económica de la ciudad por la facción burocrático financiera del régimen en turno (Rodríguez, 1998, p. 218).

Entre los acuerdos fundamentales sobre el gobierno del DF que se habrían de plasmar en el texto constitucional de 1917, destacó la decisión del Constituyente de que el municipio contara con un ayuntamiento de elección popular directa, equiparándolo con las demás entidades del pacto federal; no obstante, se determinó que la titularidad del gobierno local quedaría a cargo de un gobernador que dependería directamente del Presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente.

De manera que por primera vez en la historia del DF se estableció en la Constitución del país que el gobernador y el procurador de justicia de la ciudad serían designados y removidos libremente por el jefe del Ejecutivo Federal; con lo cual esos funcionarios públicos quedarían sujetos a las directrices de éste en tanto

¹⁰⁰ De acuerdo con el Art. 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.

asumían una responsabilidad política sólo ante él, de conformidad con una lógica de gabinete de gobierno.

Más aún, ante la insatisfacción del grupo político de Venustiano Carranza, entonces dominante en la capital, con las negociaciones para el DF en el seno del Congreso Constituyente, mediante la expedición de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales¹⁰¹ se puntualizó la responsabilidad absoluta del Presidente de la República sobre el gobierno en la capital, al tiempo que se previó la integración y el funcionamiento de los ayuntamientos de elección popular directa en el territorio de la ciudad (Marván, 1998, p.154).

En contraparte, de acuerdo con esta ley al gobierno del DF le corresponderían facultades en materia de seguridad pública, vigilancia de penitenciarías y cárceles, servicios de salud, de educación básica, obras públicas, administración de casas de asistencia, elaboración de censos y estadísticas, vigilancia y supervisión de los catastros, elaboración del proyecto de presupuesto anual y, reglamentarias para todos los servicios públicos, aunque con aprobación del Presidente de la República.

Entre los aspectos de carácter político electoral para la ciudad que fueron incluidos en el marco jurídico, cabe destacar la participación paritaria del DF con las demás entidades federativas en la conformación del Senado, así como el derecho al sufragio directo de los ciudadanos, aunque de manera consecuente con las restricciones que han acompañado al modelo liberal de democracia para la conformación del cuerpo electivo, en esta categoría sólo se contemplaba a los hombres mayores de edad y sin impedimentos legales.

De tal forma que el régimen político para la capital del país plasmado en la Constitución Política y en la ley respectiva, tendría como objetivos fundamentales mantener un ejercicio del poder centralizado en las autoridades designadas por el

¹⁰¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 1917.

Ejecutivo Federal, delimitar las facultades de las autoridades locales electas y, restringir la participación de los residentes en cuanto al ejercicio del voto; por lo que desde el marco normativo del modelo representativo, sería un régimen no democrático.

4.1.2 La supresión del régimen municipal en el DF

El contexto local durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917 se caracterizaba por el incumplimiento sistemático de la ley, propiciado en gran medida por la propia ambigüedad de la norma jurídica sobre los límites jurisdiccionales y en materia de competencias de los diferentes niveles de gobierno sobre el DF; lo que conformaba un campo propicio para exacerbar las pugnas entre los distintos grupos locales que se disputaban el poder.

Asimismo, la vida política en los ayuntamientos locales estuvo determinada por graves dificultades económicas, derivadas de la escasa captación de recursos y de una planeación incipiente; circunstancias que a final de cuentas generaban inoperancias e ineficiencias en la administración local y en cuyo marco el control del Presidente de la República sobre el territorio se fue desvaneciendo.

De modo que frente a un contexto con una incipiente vida institucional y ante la incapacidad política del grupo hegemónico para conciliar los diferentes intereses en pugna, el Ejecutivo Federal optó por suprimir a los ayuntamientos en el DF considerando que esa vía le representaba el menor costo para recuperar y asegurar el control sobre el territorio, en una tendencia ascendente de concentración de poder en la institución presidencial que se habría de acentuar.

En este sentido, Álvaro Obregón enviaría a la soberanía popular dos iniciativas de reformas constitucionales¹⁰², con cuya aprobación se marcaría el derrotero del

¹⁰² En varias fuentes bibliográficas, particularmente en las iniciativas de decretos aprobados por el Congreso de la Unión en los apartados de antecedentes, se relata que Obregón en calidad de candidato a la presidencia del país, habría enviado dichas iniciativas al Congreso el 18 de abril y el 12 de mayo de 1928; empero, la interpretación textual de esos datos resulta cuestionable en tanto no

gobierno capitalino para la mayor parte del siglo XX, pues con base en ellas se habría de suprimir el municipio en el DF concentrando en el Presidente de la República el gobierno local, quien lo ejercería por conducto de los órganos que en su momento determinaría la ley; asimismo, en dichas iniciativas se proponía que los gobiernos de los territorios quedaran a cargo de gobernadores quienes dependerían directamente del Ejecutivo Federal, facultado para nombrarlos y removerlos con absoluta libertad (Cf. Luján, 1991, pp. 153-154).

De tal forma que para quien intentaba ocupar por segunda vez la presidencia de la república y para quien le sucedió, luego de ser asesinado aquél, la solución a los problemas económicos, administrativos y de gobernabilidad que enfrentaban los ayuntamientos en la capital, no residía en restituirles las atribuciones que les fueron retiradas mediante el marco legal citado, sino en la centralización de las decisiones, en el control sobre los titulares de los poderes locales y en la eliminación de derechos políticos a los ciudadanos del DF.

Tras el asesinato de Obregón el 17 de julio de 1928, Emilio Portes Gil asumió de manera provisional la Presidencia de la República, decretando el 28 de diciembre del mismo año la supresión del municipio libre en el DF y la creación de un nuevo órgano de gobierno, el Departamento del Distrito Federal (DDF), cuyo jefe político sería nombrado directamente por el titular del Ejecutivo Federal.

Si bien en los años en que estuvo vigente la organización político administrativa de carácter municipal en el DF, que permitía la elección directa de las autoridades locales, difícilmente podría afirmarse que la vida política allí fue verdaderamente democrática, institucionalmente existía la posibilidad de su paulatina concreción y, sobre todo, formalmente se establecían límites al poder de decisión del Presidente de la República sobre la administración de la ciudad (Fernández, 1998, p.260).

se preveía en la ley la posibilidad de que un candidato pudiera ejercer esa atribución. Es factible interpretar entonces que esas iniciativas las habría presentado a la soberanía popular a través de algún legislador afín a su proyecto político.

De tal forma que estas decisiones en torno al régimen político del DF representaron una ruptura con la tradición municipal, a favor de una tendencia hacia la concentración y centralización del poder político en la figura de la institución presidencial, cuyo titular habría de consolidar su dominio sobre el gobierno de la capital al grado de convertirla en el espacio prototípico del tipo de administración patrimonialista propia del presidencialismo mexicano; en el mismo sentido, la visión sobre el ejercicio del poder de carácter vertical y antidemocrática se habría de reproducir en el ámbito delegacional, donde quedó concentrada la gestión urbana del territorio, de los servicios públicos y de las actividades cívicas.

En suma, este cambio implicó que el gobierno del territorio más importante del país se depositara en el Ejecutivo, en contra de la división de poderes y de la autonomía política local que debía garantizar una nación que se declaraba democrática y federal; asimismo, la supresión del municipio en el DF se constituyó en una importante base para el poder económico de aquel poder, el cual simultáneamente impulsó una orientación del gobierno de la ciudad hacia cuestiones burocrático administrativas.

En esa dirección guiarían al gobierno del DF los tres gobiernos interinos del ya referido Maximato, así como el primer gobierno sexenal de Lázaro Cárdenas, quienes con sus respectivos matices contribuirían a la consolidación de dicha tendencia que sin mayores cambios perduraría hasta la década de los 80, en que fueron impulsadas las primeras reformas legales que irían abriendo las puertas a la restitución de algunos derechos políticos a los habitantes de la capital.

4.1.3 El marco normativo para la participación hasta los años 90

4.1.3.1 Consejo Consultivo de la Ciudad de México

Con el propósito de regular el funcionamiento del recién creado DDF, a finales de 1928 el gobierno de la nación expidió la Ley Orgánica del Distrito y Territorios

Federales¹⁰³, en la cual se reiteró que el gobierno de la ciudad quedaba a cargo de un funcionario nombrado y en su caso removido libremente por el Ejecutivo Federal, que en lo sucesivo se llamaría Jefe del DDF.

Los municipios se transformaron en delegaciones y su territorio quedó dividido en un Departamento Central y 13 delegaciones políticas; el primero quedó integrado por las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac; mientras las 13 delegaciones serían: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

En materia de representación vecinal y de participación ciudadana se estableció que el gobierno local se auxiliaría de un órgano denominado Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM), debiendo instalarse una réplica en cada delegación bajo el nombre de Consejo Consultivo Delegacional (CCD); estos órganos colegiados tendrían facultades para opinar, consultar, denunciar, revisar e inspeccionar acciones de gobierno de acuerdo con las especificaciones de la ley, destacando la atribución del CCCM de revisar la cuenta pública anual del DDF.

En un principio el CCCM se integró con 13 consejeros oriundos de las nuevas demarcaciones, seleccionados por el jefe del DDF entre dirigentes de comerciantes, industriales y profesionistas, el cargo podía durar hasta tres años, era honorífico y no renunciable, mientras el de presidente se debía renovar anualmente; desde entonces el jefe del DDF designaría a los consejeros a propuesta de las agrupaciones registradas en la Dirección de Gobierno, para cuyo registro debían acreditar un mínimo de 100 asociados. De acuerdo con la ley y sobre todo por la vía de los hechos, el CCCM permanecería estrechamente

¹⁰³ Al unificar en delegaciones políticas la división territorial de la ciudad, la norma aplicable sería la *Ley Orgánica del Distrito Federal*, reformada en 1928, 1941, 1970, 1978, 1994 y en 1996, las que se pueden consultar a través de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

vinculado al DDF constituyéndose en el vehículo para habilitar una representación en esencia de carácter gremial.

En el caso de los CCD se estableció que sus miembros debían representar a los diferentes sectores económicos organizados, lo que implicaba que para ser miembro era necesario pertenecer a algún organismo contemplado en la propia legislación y, más aún, ser dirigente de alguno de ellos, entre los que se encontraban: la Cámara de Comercio, asociaciones de comerciantes en pequeño, agrupaciones de bienes raíces, asociaciones de inquilinos, de profesionistas, de empleados públicos, de trabajadores y la Asociación de Madres de Familia (Art. 85).

Si bien todos los CCD debían renovarse anualmente, se preveía la reelección de los integrantes a petición de las propias asociaciones, sus opiniones no tenían carácter vinculante para la autoridad ni sus acciones podían asumir un papel ejecutivo, quedando supeditados a los delegados tal y como lo estaba el CCCM respecto al jefe del DDF; de modo que con este modelo se fomentó un tipo de participación corporativa, vinculada e incluso dependiente de las diferentes instancias administrativas del gobierno de la ciudad (Ziccardi, 1998, p.124).

Visto el escenario político desde otra perspectiva, si bien la cancelación de la vida municipal en el DF se intentó compensar con el establecimiento de delegaciones políticas, en las que los delegados debían permanecer atentos a las necesidades de los residentes, particularmente en materia de servicios y obras, mientras la conculcación del derecho a elegir a las autoridades locales, se intentó subsanar con la habilitación de los consejos consultivos; ambas iniciativas habrían de resultar insuficientes para tales fines, señaladamente la segunda, en tanto les fue inherente una lógica centralista y patrimonialista, contraria a una vocación republicana de participación de los ciudadanos en la construcción del proyecto de ciudad.

En el contexto del sistema presidencialista que se venía consolidando en el país, el tipo de participación gremial fomentado por el gobierno federal se habría de arraigar a lo largo de los subsecuentes gobiernos del PRI, proceso que en general se materializó en dos vías: mediante la creciente centralización de la toma de decisiones en dichas instancias y, a través del control de las propias organizaciones gremiales y sectoriales; en ese sentido, al reformarse la Ley Orgánica en 1941, se estipuló la permanencia de un único Consejo Consultivo suprimiendo a los CCD (Capítulo Sexto, Art. 64).

Mediante esta última reforma se determinó también que el CCCM ya no tendría la facultad de revisar la cuenta pública anual del DDF, en aras de evitar la duplicación de funciones ya que esa facultad le correspondía a la Cámara de Diputados; asimismo, se reiteró en forma explícita la prohibición de facultades ejecutivas o decisorias, restringiéndolas a la capacidad de opinar sobre asuntos vinculados esencialmente con los servicios públicos de la ciudad.

Al convertir al CCCM en una instancia más del aparato corporativo, su actividad se fue limitando a cumplir una función de apoyo y de legitimación de las decisiones tomadas desde el ámbito del gobierno central; razón por la cual algunos autores consideran que el CCCM difícilmente puede ser considerado una auténtica instancia para la participación ciudadana, pues allí no se plasmaba una representación vecinal ni se gestionaban los diversos intereses presentes en la ciudad (Cf. Álvarez, 1998, p.131).

Atendiendo a la integración, las atribuciones, el funcionamiento y el alcance de las resoluciones del CCCM, se puede establecer que la implicación ciudadana en torno a este órgano, además de ser poco relevante para la comunidad, en la práctica se habría de circunscribir a un ejercicio de disimulación¹⁰⁴, bajo el control absoluto de las autoridades federales (Ramírez, 1993, p.12.).

¹⁰⁴ Para una reflexión en torno a este concepto se sugiere consultar: Vico, 2005.

Salvo el CCCM que permaneció por varias décadas, los espacios institucionales para la intervención de los habitantes en la determinación del rumbo de la ciudad fueron prácticamente nulos, hasta los años 70 cuando factores como el crecimiento poblacional, la expansión de la zona urbana, la diversificación de intereses y actores sociales, el malestar civil ante la constante violación a los derechos de expresión, información y asociación, así como la demanda de espacios para la implicación efectiva de los residentes en los asuntos públicos, obligarían al Ejecutivo Federal a emprender un proceso de reestructuración del gobierno capitalino.

4.1.3.2 Juntas de Vecinos

El proceso de reestructuración del gobierno de la ciudad impulsado por el Ejecutivo Federal, tenía como objetivo recuperar en alguna medida el funcionamiento del extinto ayuntamiento, para lo cual se emprendieron acciones de descentralización de algunas funciones administrativas a las delegaciones políticas, al tiempo que se intentó reanimar la interacción entre las autoridades delegacionales y los residentes; en ese sentido, se instituyó una nueva estructura de representación vecinal que paralelamente implicaría un ensanchamiento de la burocracia ocupada en tales menesteres.

La promulgación de la Ley Orgánica del DDF en 1970, supuso la división de su territorio en las 16 delegaciones que actualmente existen; cada demarcación quedó a cargo de un delegado y un subdelegado, nombrados de igual forma por el Jefe del DDF previo acuerdo con el Presidente de la República, cuya injerencia directa en el proceso no menguó.

En materia de participación ciudadana, a partir de ese año el CCCM que como se dijo era presidido por el Jefe del DDF, se integró esencialmente con los presidentes de las Juntas de Vecinos (JV), nueva figura de representación vecinal que en alguna medida cumpliría funciones similares a las de los CCD. Es

importante observar el cambio que se habría de operar en materia de integración del CCCM, pues de una representación esencialmente gremial se habría de transitar a otra con un carácter más cercano al ámbito vecinal.

Los nuevos miembros del CCCM requerían ser vecinos del DF con residencia mínima de dos años en su delegación, y debían pertenecer a una asociación que los propusiera; si bien en términos enunciativos este requisito resultaba encomiable, el hecho de que gran parte de las asociaciones inmersas en esta nueva dinámica estuvieran comprometidas con la estructura corporativa afín al partido oficial, determinó que durante el ejercicio de su encargo muchos integrantes de las JV quedaran atrapados nuevamente entre intereses gremiales, lo que afectó a la representación de los intereses de la población en general.

El CCCM y las JV serían establecidos en la nueva ley como órganos de colaboración ciudadana (Art. 19), lo que implicaba que sus proposiciones no obligaban en forma alguna ni al jefe del DDF ni a los delegados (Art. 26); asimismo, se les habría de reiterar la exclusión de facultades ejecutivas o de decisión, reconociéndoles únicamente atribuciones de consulta, información y opinión (Art. 51).

Los cargos en ambas instancias eran honoríficos y las decisiones se debían tomar por mayoría simple. Para su operación ordinaria, el CCCM se dividía en comisiones de trabajo que regularmente atendían asuntos remitidos por el propio jefe del DDF en materia de proyectos de leyes y reglamentos, de planeación urbana, servicios y administración, pudiendo asesorarse por un cuerpo de técnicos; las sesiones plenarias eran públicas.

La integración de las JV sería mediante votaciones en cada delegación bajo la vigilancia del delegado, proceso en el que jugaría un papel determinante el origen de cada postulación como se ha dicho, el encargo podía durar hasta tres años; en

el reglamento que emitió el gobierno unos meses después¹⁰⁵ se estableció además que las JV estarían formadas por un mínimo de 20 miembros, de los cuales por lo menos cuatro deberían ser mujeres y dos jóvenes menores de 25 años.

Las JV tendrían como funciones principales: conocer, informar y opinar al delegado y en su caso al CCCM sobre el suministro de obras y servicios públicos, así como en torno al estado de los bienes de la comunidad (escuelas, bibliotecas, museos, parques, edificios y monumentos, entre otros), promoviendo en general la colaboración ciudadana; de estas funciones se habría de derivar una contribución al delegado en materia de información específica sobre el sentir de los residentes sobre diversos asuntos.

En cuanto a la relación de las JV con el CCCM, éste a solicitud del jefe del DDF debía cumplir entre otras funciones: coordinar los trabajos de las JV, aplicar medidas disciplinarias a sus miembros conforme al reglamento respectivo y, mediar en conflictos entre ellas y los delegados; atribuciones que en esencia le conferirían un papel de supervisión y control sobre las JV.

De tal forma que en la concepción de estas instancias de representación vecinal, permaneció la idea de centralizar su operación a fin de garantizar un grado de injerencia de la autoridad en ellas, que una vez más se habría de fortalecer tanto por la vía legal como *de facto*, tal cual había venido sucediendo en diversos ámbitos con las atribuciones que ejercía el gobierno federal mediante los funcionarios designados por él; baste señalar que en las nuevas facultades de los delegados figuró la de seleccionar en su demarcación entre los *más destacados* a las personas que podrían integrar las JV (Art. 5), sin precisar los criterios para

¹⁰⁵ El gobierno federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento para la Integración de las Juntas de Vecinos el 12 de septiembre de 1972, mientras el CCCM emitió un Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos publicado el 14 de julio de 1974.

determinar quienes cabrían en tal concepto, así como mediar en las relaciones entre las JV y el DDF (Art. 6).

Con base en lo anterior se puede observar el poder que se otorgó a la autoridad delegacional para intervenir en la integración de las JV y por esa vía en la del CCCM, así como para ocupar el papel de árbitro en las relaciones entre las JV y el DDF; empero, la vigencia de estas atribuciones en vez de fortalecer a la representación vecinal y a la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones sustantivas, contribuirían a consolidar una nueva forma institucionalizada de subordinación a la estructura y decisiones del gobierno local y, en última instancia, del federal.

Como sintetiza Álvarez (1998, p.132), la reestructuración del CCCM y la creación de las JV, si bien fueron el inicio de lo que pudiera llamarse un proceso de apertura del gobierno capitalino en materia de participación ciudadana, ésta conservaría muchas restricciones y permanecería subordinada a la dinámica y disposiciones del jefe del DDF y de los delegados. De tal forma que sobre la vida de las JV en esta primera etapa se puede resumir que:

- Nacieron a iniciativa de la autoridad y operaron bajo el control de ésta.
- En un contexto caracterizado por la centralización de las decisiones y por una ascendente apatía de los residentes a implicarse en estos mecanismos.
- Fueron instituidas por un gobierno que sobreponía la participación electoral a la participación ciudadana.
- En su interior se habría de acrecentar el déficit en materia de representación de los diversos intereses sociales.
- Sus propuestas carecerían de un carácter vinculante para la autoridad.
- No contemplaban mecanismos puntuales para la rendición de cuentas a los vecinos.

4.1.3.3 Asociaciones de Residentes y Comités de Manzana

La sistemática desatención de las demandas básicas de grandes sectores sociales por los diferentes niveles de gobierno, y el consecuente incremento de la desigualdad social en un contexto de creciente complejidad; serían las razones fundamentales que motivarían la gestación en la década de los 70 de diferentes formas de organización y movilización urbano-populares.

Como respuesta a ello y considerando el grado de ilegitimidad que enfrentaba el gobierno federal luego de la elección de 1976, se emprendería un proceso de reforma política tendente a lograr una mayor apertura hacia los movimientos políticos disidentes, que derivó en algunos cambios a la Constitución Política cuyas repercusiones en el marco legal del DF, se harían patentes con la promulgación de una nueva ley orgánica en diciembre de 1978.

Dadas las insuficiencias en materia de representación y participación de las instancias referidas, en la nueva ley se estableció la creación de otros órganos para la colaboración vecinal en cada delegación: las Asociaciones de Residentes (AR) y los Comités de Manzana (CM), que se habrían de sumar en orden jerárquico descendente a las Juntas de Vecinos; en la cúspide de esta nueva estructura permaneció el CCCM, constituido como se ha dicho por los 16 presidentes de las JV¹⁰⁶. En conjunto esta estructura conservaría su organización vertical para la toma de decisiones.

Los CM concebidos como órganos de base tendrían un carácter consultivo, es decir, de opinión y consulta; no obstante se estipuló una agenda de temas más amplia sobre los que podían conocer, entre ellos: desarrollo urbano, policía,

¹⁰⁶ Los Comités de Manzana tendrían un presidente, un secretario y tres vocales como mínimo; las Asociaciones de Residentes, con una estructura interna similar a la anterior, se conformarían con los presidentes de cada Comité de Manzana; y las Juntas de Vecinos, organizadas internamente en forma análoga, estarían integradas por los presidentes de las Asociaciones de Residentes.

vialidad y transporte, agua potable y saneamiento, limpieza pública y contaminación ambiental.

En materia de representación vecinal y de participación ciudadana cabe decir que luego de poco más de una década de vida, la mayor parte de los CM, de las AR y de las JV, así como el propio CCCM permanecerían controlados por líderes que simpatizaban o militaban en el PRI, quienes condicionaban su labor de gestión social al compromiso de votar a favor de ese partido; con lo cual fomentaron tanto la informalidad de la vida política en la ciudad, como el desinterés entre la mayoría de residentes por estos órganos, percibiéndolos como instrumentos del gobierno para legitimar sus decisiones.

De tal forma que el modelo centralizado y clientelista de gestión urbana y de participación entraría en crisis, en forma paralela a la transformación que experimentaría el movimiento urbano popular, el que como se ha dicho pasaría de la estrategia de la confrontación a la de negociación desde las propias vías institucionales. Este contexto dio pauta a que el gobierno federal y las propias autoridades capitalinas ensayaran otros modelos de participación, e intentaran reestructurar algunas instancias corporativas aunque con magros resultados, de lo cual daría cuenta la transformación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares del PRI en un Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos.

Al final del camino la experiencia alrededor de estas instancias de representación vecinal y para la participación ciudadana no fue en esencia distinta; sus atribuciones y alcances en cuanto a propuestas sobre políticas públicas, pero sobre todo, su funcionamiento interno estuvieron caracterizados por una ausencia de crítica y por el distanciamiento de la toma de decisiones, frente al continuismo del poder centralizado en el Jefe del DDF y de los delegados.

Asimismo, al tratarse de espacios poco promocionados entre la población y cuya operación estuvo al amparo del aparato burocrático y del partido oficial, gozaron de escasa representatividad y autonomía respecto del sistema corporativo; situación que paulatinamente minó en ellas la capacidad de reivindicación, la credibilidad y legitimidad, así como su potencial contribución a la estabilidad social y a la gobernabilidad en la capital.

Finalmente, la estructura piramidal para la representación vecinal y la participación ciudadana que se ha venido analizando, perduraría hasta 1995 cuando las JV fueron sustituidas por los denominados Consejos de Ciudadanos, en el marco de la misma estrategia normativa utilizada por los gobiernos priistas, que posteriormente habrían de emular los sucesivos gobiernos perredistas y que daría lugar a la promulgación de leyes de participación ciudadana durante sus respectivos mandatos.

4.1.3.4 Iniciativa Popular y Referéndum

Antes de abordar el análisis de los Consejos de Ciudadanos, es necesario aludir a la creación de dos instrumentos de democracia directa con los que el gobierno federal esperaba mejorar la convivencia política en la capital; dada la presencia de diversas movilizaciones sociales cuyo desenvolvimiento se venía dando por vías paralelas a las institucionales.

Frente a ese contexto, el gobierno de la república emprendería un rediseño de mecanismos oficiales, que le permitiera disponer de puentes efectivos para la interlocución con los diferentes grupos de presión y movimientos sociales disidentes. Apelando entonces a la misma estrategia de carácter normativo, con la reforma constitucional del 6 de octubre de 1977 se introdujeron las figuras de la

iniciativa popular y el referéndum¹⁰⁷, intentando alentar con ellas el involucramiento de dichos sectores en la creación y sanción del marco legal.

Particularmente sobre el referéndum, cabe recordar que se ha utilizado como un mecanismo para contrarrestar la autonomía de la representación política, como un contrapeso a las decisiones unilaterales de ésta, como una vía alterna para alcanzar acuerdos cuando entre las fracciones de legisladores no prevalece una posición mayoritaria sobre determinado tema. Si bien este instrumento de consulta a la ciudadanía ha sido objeto de críticas por parte de algunos defensores de la autonomía de la representación política, el grado de legitimidad que puede adquirir una ley avalada mediante un referéndum constituye el principal argumento a su favor.

En el caso específico de la Ciudad de México, la puesta en marcha de estos mecanismos exigía su consecuente reglamentación, lo que a su vez implicaba un complejo proceso de conciliación a la luz de los múltiples intereses, colectivos y sectores presentes en la sociedad capitalina; empero, lo plasmado en la ley secundaria sobre los ordenamientos y las materias que podrían ser objeto de referéndum y de iniciativa popular, recogió medidas puntuales para condicionar la implementación de ambos mecanismos.

En esa perspectiva, entre las facultades del CCCM incorporadas en la Ley Orgánica de 1978, se encontraba la de proponer al jefe del DDF la instauración del referéndum y apoyar o rechazar la substanciación de la iniciativa popular (Art. 51); asimismo, se estableció que las autoridades competentes tramitarían la iniciativa sólo si quedaba fehacientemente comprobado que era apoyada por un mínimo de

¹⁰⁷ Por iniciativa popular se refiere al instrumento mediante el cual grupos sociales e individuos tienen la facultad de promover la actividad de los órganos legislativos, a fin de que sus intereses se conviertan en derecho positivo con rango de ley; por referéndum se refiere al procedimiento a través del cual por iniciativa gubernamental el pueblo opina y, dependiendo del carácter vinculante del mismo, puede llegar a decidir sobre determinada legislación; Cf. *Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales*, 1988, Tomo II, p. 1111 y Tomo IV, p. 1882.

100,000 ciudadanos, dentro de los cuales debían estar contemplados al menos 5,000 ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones políticas del DF (Art. 55).

De tal forma que por un lado a través del CCCM se mediatizó el derecho ciudadano a iniciar leyes, organismo que como se ha dicho permanecía bajo el control del gobierno capitalino mediante la cooptación de sus integrantes y a través de la injerencia del PRI en su vida interna; por otra parte, se obstruyó la cristalización del mecanismo al solicitar un respaldo difícilmente alcanzable para cualquier grupo de colonos, lo que convirtió a este derecho en letra muerta pues de hecho durante su vigencia nunca se implementó.

Por lo que hace al referéndum en la ley se estipuló que podía ser iniciado por el Ejecutivo Federal y por ambas cámaras del Congreso de la Unión, es decir, se dejó en manos de los poderes públicos la facultad para determinar la conveniencia de iniciar un procedimiento de referéndum, excluyendo explícitamente a los ciudadanos y sus organizaciones. A estas limitantes para la implementación de ambos mecanismos, habría que sumar el hecho de que las dos iniciativas carecieron de las reglamentaciones respectivas.

4.1.3.5 Consejos Ciudadanos

El contexto político en la ciudad a inicios de los 90, estaría determinado por las negociaciones entre los principales partidos con presencia nacional en la perspectiva de avanzar en la democratización del DF, teniendo como temas centrales la elección directa de las autoridades capitalinas, la instauración de un poder legislativo local y, la consolidación de instancias para la participación ciudadana al margen del derecho al voto.

En este marco de negociaciones, la fórmula ideada por el PRI para la elección del Ejecutivo local, mediante un mecanismo que preveía la intervención de la ciudadanía de manera indirecta y la decisión final en manos del Presidente de la

República, finalmente fue sustituida por la propuesta de la oposición de elegir en forma directa por los capitalinos al Jefe de Gobierno, lo que sucedió a partir de 1997.

En cuanto a la figura de los Consejos Ciudadanos (CC) cabe precisar que inicialmente fue contemplada en la reforma al artículo 122 de la Constitución Política en 1993¹⁰⁸, donde se facultó al Congreso de la Unión a expedir el Estatuto de Gobierno para el DF¹⁰⁹, en el cual se determinarían las bases para la integración de un Consejo de Ciudadanos por delegación política mediante elección directa, que evaluaría programas y gestionaría acciones de la administración pública capitalina.

Consecuentemente, la conformación de los CC se realizaría con base en lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), creado por el Congreso de la Unión y; atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Participación Ciudadana (LPC), elaborada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En el primer EGDF se estableció entonces esta nueva forma de representación vecinal y para la participación ciudadana, a la que podrían acceder los ciudadanos mediante la concurrencia a elecciones libres y directas que se deberían celebrar en cada demarcación; asimismo, se especificó que a cada órgano delegacional corresponderían por lo menos 15 consejeros, que éstos se elegirían mediante fórmula integrada por un propietario y un suplente para cada área vecinal en que se dividieran las delegaciones, que serían postulados por los partidos políticos con registro nacional, que se renovarían en su totalidad cada tres años y, que la fecha de su elección debería ser en el mes de junio para ser instalados en agosto.

¹⁰⁸ Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 25 de octubre de 1993.

¹⁰⁹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994.

Los CC tendrían entre otras funciones: aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales de cada delegación en materia de seguridad pública; servicios de limpieza; agua potable; protección civil; atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales; parques y jardines; alumbrado público; pavimentación y bacheo; recreación, deporte y esparcimiento; construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte y; mercados.

Estas atribuciones cobraban un sentido relevante dado que en el EGDF se estipulaba un carácter vinculante entre las resoluciones de los CC y las autoridades; salvo que los legisladores introdujeron un candado de índole presupuestal, señalando que la aprobación por los CC de estos programas operativos anuales se sujetaría a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizados por la ARDF, de tal forma que la autoridad podría apelar a la carencia de recursos económicos para atender las resoluciones de los consejos.

En materia de gestión ante la autoridad delegacional, los CC podrían: formular propuestas para la introducción y mejoramiento en la prestación de servicios públicos; proponer proyectos de equipamiento urbano y realización de obras; de mejoramiento de la vialidad, el transporte y la seguridad pública; promover la realización de programas culturales, recreativos y deportivos; participar por conducto del integrante que designara el pleno del CC, en las comisiones y comités que para la atención de los problemas de la delegación fueran creados; presentar peticiones y hacer gestiones tendentes a la satisfacción de los intereses de los habitantes de la delegación, entre otros.

Cabe destacar además que de acuerdo con este ordenamiento jurídico, los programas de gobierno y la ejecución de obras públicas que rebasaran el ámbito de una delegación, se refirieran al interés general de la ciudad o a relaciones del DF con otras entidades federativas, no estarían sujetos a la intervención del CC correspondiente, con lo cual se acotaba de manera puntual el alcance de una gestión o propuesta de determinado CC.

Sobre la elección de los mismos, antes de que se verificara la primera jornada electoral el Congreso de la Unión reformaría el EGDF¹¹⁰, para excluir formalmente a los partidos políticos nacionales de la postulación de candidatos a consejeros, punto que habría de motivar un gran encono en el interior de la ARDF; en dicha reforma se habría de especificar que sólo los ciudadanos vecinos del área correspondiente se podrían postular al cargo, debiendo contar con el aval de por lo menos el 4% de los ciudadanos residentes en el área e inscritos en el padrón electoral federal, quienes además sólo podrían apoyar a una fórmula.

Los partidos nacionales sólo participarían en el proceso de conformación de los consejos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, al amparo de la ley que debía expedir la ARDF; asimismo, se estableció que la elección en 1995 se celebraría hasta el mes de noviembre y que los CC se renovarían en su totalidad cada tres años, salvo la siguiente elección que se efectuaría en la misma fecha que la legislación electoral federal previera para la de diputados federales y representantes a la ARDF, es decir en 1997.

Esta reforma encontraba su explicación en el temor del PRI de experimentar una derrota en la elección de los consejeros, que pudiera perfilar el resultado de la elección del Jefe de Gobierno en 1997, lo que efectivamente sucedió cuando por primera vez gobernaría en la capital el partido opositor PRD; asimismo, los priistas justificaban su posición reformista en la necesidad de ciudadanizar el proceso, lo cual intentaron utilizar como subterfugio para camuflar la filiación política de sus candidatos, en tanto preveían para éstos un rechazo masivo de los electores.

De tal forma que el proceso cargaría desde un inicio con la desaprobación de los partidos de oposición, producto del desacuerdo entre las fracciones en el interior

¹¹⁰ Decreto de reforma a los artículos 123 y 125 del EGDF, publicado en el DOF el 3 de junio de 1995.

de la ARDF, donde el PRI aún con mayoría habría de imponer las condiciones en materia de organización y participantes de conformidad con lo estipulado en el EGDF; así, en la LPC¹¹¹ se habrían de ratificar dichos términos lo que motivaría que los otros partidos interpusieran un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual se declaró incompetente para intervenir en cuestiones electorales.

A la apatía ciudadana ante el proceso de elección de los CC reflejada en el gran abstencionismo durante la jornada cívica, habría contribuido la propia posición de los partidos inconformes, pues al apelar a la SCJN otorgaban en los hecho un voto de confianza a sus deliberaciones; no obstante, luego de su resolución y con independencia de la calidad jurídica de ésta, la habrían de descalificar abonando con ello a la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones en general.

Por otra parte, pese a lo que se establecía en la LPC en cuanto a la intervención de los partidos políticos en el proceso, fue a través de éstos que gran parte de los aspirantes a consejeros se involucraron en la contienda, organizaron su campaña, obtuvieron financiamiento y arribaron a los CC; baste señalar que candidatos autodenominados independientes se ampararon en organizaciones políticas afines a los partidos: “Movimiento Democrático” ligado al PRD, “Acción Vecinal” unida al PAN, mientras el PRI que justamente pretendía no ser identificado y que por ende prescindió de una denominación civil, fue el que mayor número de candidatos apoyó con 659 en las 365 áreas vecinales determinadas para la elección (Cf. Peschard, 1997, p. 224; Mellado, 2001, p. 104).

De modo que la pretensión del PRI de ciudadanizar el proceso no se alcanzó, como tampoco el compromiso de los partidos de oposición de no intervenir en las etapas previas a la elección como lo determinaba la ley; fue así que en un juego de complicidades todos incumplieron la ley, destacando el caso de la oposición

¹¹¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 1995.

afín al PRD que presuponiendo una tendencia favorable habría intentado monopolizar dichas instancias de participación, como históricamente lo había hecho el PRI, en tanto el PAN se tuvo que conformar con escasas victorias en 35 áreas vecinales, dada su base de organización de carácter más individual.

En torno a la exclusión de los partidos nacionales en la contienda electoral por los CC, cabe reflexionar que en una perspectiva normativa la idea no debió constituir un problema, pues a ella le era inherente la posibilidad de lograr una mejor representación vecinal, así como de conformar CC auténticamente ciudadanos, donde se favoreciera la deliberación y el acuerdo en torno a los diferentes intereses en conflicto, con un margen de autonomía que les permitiera constituir un contrapeso efectivo a los propios partidos. Empero, en términos prácticos, prevaleció el interés de los partidos de obtener rentabilidad electoral y control sobre estas instancias.

En este sentido es importante prestar atención a lo difícil que les resultó a los pocos candidatos independientes cumplir con lo estipulado en la LPC, empezando porque a las actividades inherentes a su vida diaria tenían que sumar las referentes a esta nueva responsabilidad cívica, sin mayores incentivos materiales y en un marco poco propicio como el hecho de tener que cubrir el respaldo porcentual referido, que se complicaría aún más dado que se impidió a un mismo vecino apoyar a más de una fórmula. A todo lo anterior habría que agregar la carencia de recursos en general, que finalmente incidieron en el ánimo de muchos de ellos.

Por otra parte, la forma en que fue estructurado el requisito del aval a los aspirantes hizo en gran medida previsible el resultado de la contienda; es decir, la solicitud del respaldo vecinal a los aspirantes de manera abierta, en aras de favorecer la certificación de la autoridad, contradijo de manera evidente el principio

liberal del voto libre y secreto, en tanto anuló en gran medida la incertidumbre sobre el resultado inherente a un proceso de elección.

En lo que hace al ámbito de los vecinos, cabe destacar el desconocimiento que tenían de muchos de los contendientes, la escasa información sobre las bondades del proceso en su conjunto y en torno a las tareas que serían encomendadas a las instancias a conformar, así como la confusión que les ocasionó la injerencia de todos los partidos en la contienda, pues se había ofrecido que sería un proceso al margen de éstos.

El resultado de la elección fue ilustrativo de los factores adversos antes descritos: en términos comparativos la diferencia de participación entre las delegaciones con mayor y menor afluencia de votantes fue de 35.32% frente al 17.88%; aún considerando la votación más alta el margen de abstención general fue muy elevado ya que sólo votaron 902 mil personas que no representaron ni el 10% de los electores potenciales¹¹².

De tal manera que a lo cuestionable del proceso de elección en su conjunto dada la competencia inequitativa, desleal y el propio desempeño de la autoridad electoral puesto en tela de juicio por los partidos políticos, hubo que sumar la baja representatividad de la mayoría de los 365 consejeros finalmente electos; por lo que una vez más un ejercicio de representación vecinal de carácter institucional, fue deslegitimado por los propios actores y desdeñado por la gran mayoría de residentes de la ciudad.

Antes de concluir este apartado, cabe aludir a los otros mecanismos para la interlocución de los residentes con las autoridades locales, previstos en la LPC vigente entonces:

¹¹² Datos citados en: Martínez Assad, 1996, p.195; Zermeño, 2006, p.161.

- La audiencia pública, convocada por el delegado a solicitud de los representantes políticos o del Consejo Consultivo, para proponer al delegado acuerdos sobre determinadas acciones;
- La difusión pública, como el medio de la delegación para comunicar a sus habitantes la realización de la obra pública y la prestación de servicios;
- La colaboración ciudadana, modalidad a la que podrían acudir los ciudadanos para participar con la delegación en la ejecución de una obra o en la prestación de un servicio;
- La consulta vecinal, convocada por el delegado o por el CC para emitir opiniones o formular propuestas;
- Quejas y denuncias, trámite que por escrito podrían presentar los ciudadanos sobre la prestación de servicios o acerca de irregularidades en la actuación de los servidores públicos de la delegación;
- Recorridos periódicos del delegado, que deberían realizarse una vez al mes a fin de que los ciudadanos pudieran exponer de manera directa o por escrito las condiciones en que fueran prestados los servicios, así como el estado que guardarán los sitios, obras e instalaciones;
- Los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional, que se deberían corresponder de manera directa con las instancias vecinales referidas. Para entonces continuaban vigentes los CM y las AR.

A pesar del establecimiento de todas estas instancias, la calidad de la interlocución entre las partes no resultaba determinante para la toma de decisiones, ya que la actividad participativa continuaba siendo relegada a un plano colateral; en otras palabras, lo que prevalecía bajo ese modelo era una situación de subordinación de los órganos para la participación ciudadana a las disposiciones de las autoridades delegacionales y, por intermedio de éstas, al gobierno de la ciudad.

La intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos se promocionaba siempre en función de las políticas y disposiciones gubernamentales previamente definidas; de tal forma que este tipo de participación no tenía la posibilidad de servir de contrapeso y su incidencia en el ámbito público resultaba casi imperceptible (*Cf.* Álvarez, 1998, p. 136); tanto por la falta de previsión de espacios idóneos para una deliberación en torno a las políticas públicas, como ante la carencia de una vinculación de las autoridades con los resultados de las consultas.

En palabras de Martínez Assad (1996, p. 83), la propuesta de crear los CC buscaba darle la vuelta a las múltiples voces que reclamaban para el DF, una estructurara institucional con órganos de gobierno semejantes a los existentes en el resto de entidades federativas, eludiendo el debate sobre la reintegración de ayuntamientos y cabildos en la capital del país.

Asimismo, con la creación de estos organismos, que poco se diferenciaron de las anteriores instancias en cuanto a su integración y atribuciones, prevaleció la concepción que soslayaba el fomento de una participación ciudadana inclusiva, con autonomía de acción respecto de la autoridad, en aras de ponderar el principio de gobernabilidad.

Salvo algunas excepciones de CC como los instalados en la delegación Iztapalapa, que funcionaron con relativa eficiencia a favor de sus representados, no obstante sus limitadas atribuciones y los enfrentamientos con la estructura burocrática delegacional (*Cf.* Ziccardi, 1998), el desempeño que en general observaban y su poca vinculación con la ciudadanía, originó que finalmente la figura de representación vecinal fuera derogada, primero del EGDF y luego de la LPC en noviembre de 1996, en la víspera de la primera elección directa del Jefe de Gobierno del DF, en la que el PRI habría de perder el dominio que ejerció sobre el gobierno de la ciudad durante prácticamente todo el siglo XX.

4.1.4 El plebiscito de 1993

Antes de emprender el análisis de lo que ha sucedido con la participación ciudadana bajo el mandato del PRD en la capital, cabe reseñar el plebiscito en torno a la reforma política para el DF, convocado a título personal por nueve integrantes de la ARDF afiliados a cinco partidos políticos (PAN, PRI, PRD, PFCRN y PARM), que habría de verificarse el 21 de marzo de 1993; en tanto constituyó un ejercicio inédito en la ciudad.

Tres temas fundamentales que se discutían en la mesa de concertación convocada por el gobierno capitalino y sobre los cuales había diferencias notables entre el PRI y los demás partidos representados en la ARDF, fueron considerados por los convocantes para que los ciudadanos expresaran su opinión: la elección directa de los gobernantes del DF; la instauración de un poder Legislativo propio y; la creación del estado 32 de la federación en el territorio que ocupa el DF.

Los resultados fueron los siguientes:

	SI	NO	NULOS	ABSTENCIONES	TOTAL
¿Está usted de acuerdo con que el DF se convierta en un estado de la federación?	221,598	100,335	4,228	5,206	331,367
¿Está usted de acuerdo con que los gobernantes del DF sean elegidos por voto universal y secreto?	280,676	42,738	3,785	3,792	330,991
¿Está usted de acuerdo con que el DF cuente con poder Legislativo propio?	278,631	43,581	3,725	4,658	330,595

Fuente: Fundación Arturo Rosenblueth para el Avance de la Ciencia, A.C.¹¹³

¹¹³ Citado en Martínez Assad, 1996.

A pesar de que antes de efectuarse el plebiscito, se venían filtrando en diferentes medios informativos los cambios que se concretarían sobre la ampliación de facultades a la Asamblea de Representantes y, en torno a la elección directa del Jefe de Gobierno, es importante reiterar que se trató de una iniciativa cívica sin precedentes y que por eso mismo logró que los resultados impactaran en alguna medida en la autoridad, no obstante que frente al número de habitantes la participación fue muy limitada¹¹⁴.

De tal forma que a la luz del rechazo que tanto partidos como autoridades expresaron sobre el plebiscito argumentando su inexistencia en la legislación y, a pesar de la parcialidad que implicó la redacción de las opciones de respuestas y del poco debate que le precedió, la puesta en marcha del instrumento constituyó un avance en términos de la confluencia entre organizaciones sociales, ciudadanos y los propios partidos políticos; pues como se ha venido señalando, la mayoría de los movimientos urbanos emergentes habían caminado al margen de las instituciones y, sobre todo, de la convocatoria de miembros de los partidos¹¹⁵.

4.1.5 Conclusiones preliminares

- La creación de delegaciones políticas en el DF y el establecimiento de instancias para la participación ciudadana, resultaron insuficientes para compensar la cancelación de la vida municipal y la supresión del derecho a elegir a las autoridades locales, en tanto los titulares de los nuevos órganos de gobierno habrían de ser designados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal; mientras a las instancias para la participación les fue inherente una visión poco republicana, es decir, contraria a la voluntad de habilitar espacios públicos inclusivos para la intervención de los habitantes en la definición del futuro de la ciudad.

¹¹⁴ De acuerdo con datos del INEGI, el censo de población del 12 de marzo de 1990 arrojó que en el DF vivían 8, 235,744.

¹¹⁵ Sobre el plebiscito se puede consultar: Hernández, 1994, pp.127-137.

- Si bien la reforma política cristalizada a finales de los años 70 implicó un cambio en relación con lo que había constituido la estructura institucional para la interacción entre autoridades y sociedad civil, logrando involucrar a un número significativo de movimientos y líderes sociales en la lucha electoral; en pocos años quedarían de manifiesto sus alcances reales en cuanto a la poca apertura de la vida política en la capital, mientras perduró la conculcación de derechos políticos fundamentales como la imposibilidad de elegir directamente a las autoridades locales, así como la carencia de mecanismos permanentes, amplios y vinculantes para que la ciudadanía pudiera intervenir de manera efectiva en la construcción de las políticas y programas de gobierno.
- Dichas instancias de representación vecinal y para la participación ciudadana (Consejo Consultivo, Juntas de vecinos, Asociaciones de Residentes, Comités de Manzana, Iniciativa Popular, Referéndum y Consejos Ciudadanos) además de ser poco representativas, quedaron en gran medida bajo el control corporativo del partido en el poder (PRI), particularmente a través de su denominado sector popular; con lo que vieron mermada su capacidad de crítica y su poder de decisión.
- En la concepción sobre el ejercicio del poder entre los titulares del gobierno el DF, supeditados entonces al Presidente de la República, predominó una lógica utilitarista bajo una perspectiva eminentemente electoral, esquema en el que resultaba poco importante el derecho de los ciudadanos a participar en el espacio público más allá del ejercicio del voto restringido, como se ha descrito; contexto al que contribuyó la incapacidad de los partidos políticos opositores para forzar cambios que pudieran revertir el *statu quo*, así como el desconocimiento, desinterés y apatía de gran parte de los ciudadanos sobre dichos mecanismos.
- A este desinterés de los ciudadanos por las vías institucionales, habrían aportado en gran medida, las prácticas de disimulación y de informalidad entre las diferentes autoridades y representantes de organizaciones sociales.

4.2 La experiencia en la Ciudad de México bajo el gobierno del PRD

4.2.1 Comités Vecinales

Luego del triunfo electoral del PRD en la capital en 1997 que permitió a su candidato Cuauhtémoc Cárdenas ocupar la titularidad del Ejecutivo y, bajo la expectativa de un nuevo gobierno de elección directa surgido del partido que hasta entonces se erigía como el heredero de la tradición política de izquierda del país, a iniciativa de éste y con base en una amplia convocatoria a los diferentes sectores, grupos y partidos el 26 de febrero de 1998 fue instalada la Mesa Central para la Reforma Política del DF, en cuyo marco se previó un espacio para discutir sobre los mecanismos para la participación ciudadana que sirvió de base para la elaboración de la segunda LPC¹¹⁶.

En la nueva LPC se previó la creación de los Comités Vecinales (CV) que sustituirían a los Consejos de Ciudadanos, estos nuevos órganos de representación ciudadana electos en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional se encargarían de supervisar, evaluar y gestionar las demandas ciudadanas relativas a servicios públicos, modificaciones al uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, programas de seguridad pública y verificación de giros mercantiles, en el ámbito de la respectiva delegación; debiendo renovarse en su totalidad cada tres años (Arts. 80-83).

A cada CV le correspondería un mínimo de siete y un máximo de 15 integrantes, dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en cada división territorial; se elegirían por voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos inscritos en el mismo; las postulaciones se harían mediante planillas en cuya integración se debía procurar la presencia equitativa de ambos sexos; la distribución se realizaría de manera proporcional bajo el principio de cociente natural resto mayor, resultando coordinador de cada comité quien encabezará la

¹¹⁶ Aprobada por la ALDF y publicada en la Gaceta Oficial del DF el 21 de diciembre de 1998; con la cual se abrogó a la anterior LPC. La ALDF estaba integrada por mayoría absoluta del PRD, al que como se ha dicho pertenecía el entonces Jefe de Gobierno recién electo.

planilla ganadora; la identificación de las mismas sería sólo por un número asignado de acuerdo al orden de inscripción, en tanto los partidos políticos y funcionarios del gobierno no podrían participar en el proceso para su integración (Arts. 87, 88, 92 y 94).

Con base en esta nueva ley, el 4 de julio de 1999 se llevó a cabo la elección para elegir 1,352 CV; obtuvieron su registro 3,791 planillas, 64% del total que lo solicitaron, es decir, un promedio de 2.8 planillas por unidad territorial; no obstante, en 39 unidades no se registraron planillas, en 190 sólo se registró una, en 414 dos, en 343 tres y en 366 hubo entre cuatro y nueve (Cf. Mellado, 2001, p.112).

Lo relevante sería una vez más el nivel de abstención de los capitalinos, pues la votación total válida fue de 512,346 que representó menos del 7% de participación¹¹⁷, alrededor de 40% de votantes menos que en 1995; con lo cual quedó en evidencia que la nueva forma de representación vecinal ideada por el PRD, nacía con altos índices de ilegitimidad dada la precaria representatividad de los mismos.

Entre las razones que permiten aproximar una explicación del resultado en la elección de los CV, cabe anotar en primer lugar la reiterada injerencia de los partidos políticos en un proceso del que se presumía debían quedar al margen; en segundo lugar, el desconocimiento de la población en general sobre el proceso de elección y acerca de las propias instancias a las que se les estaba convocando a integrar, mientras muchos de los que estaban informados preveían la inercia que podrían arrastrar los nuevos órganos, en cuanto a sus limitadas atribuciones, ineficiencias operativas, falta de vinculación de las autoridades con los acuerdos y, carencia de mecanismos para la rendición de cuentas.

¹¹⁷ De acuerdo con datos del Instituto Electoral del Distrito Federal.

En tercer lugar cabría anotar la desconfianza de los capitalinos hacia la vida institucional, pues a pesar de la alternancia en el gobierno de la ciudad, en la administración pública local seguían presentes las prácticas de informalidad, esto es, permanecían los usos y costumbres al margen del derecho del régimen priista bajo la connivencia de gran parte de la nueva estructura burocrática (Cf. San Juan, 2001; Arzaluz, 2004; Zermeño, 2004; Álvarez, 2006).

De tal forma que la puesta en operación de los CV en el mediano plazo arrojó resultados poco halagüeños para la representación vecinal y sobre todo para la participación ciudadana, que a final de cuentas pareció ser el móvil de la iniciativa impulsada por el PRD en la capital. Habría que destacar el hecho de que a los CV se integraron esencialmente los principales dirigentes vecinales de cada colonia, muchos de ellos formados en las prácticas del clientelismo priista, quienes habrían de llevar al seno de estos espacios temas ligados a intereses partidistas, lo que en los hechos contribuyó a inhibir la participación de muchos actores sociales autónomos (Ziccardi, 2006, pp. 94-95).

Por otra parte, habrían de emerger diversas dificultades en la organización interna de los CV que impactó en su relación con la autoridad, baste considerar que en promedio a cada rango de entre cinco y diez mil habitantes le correspondía un CV, por lo que una delegación política como Tlalpan con entonces 650 mil habitantes terminó contando con alrededor de 130 CV, siendo que en 1995 sólo se conformaron ahí 22 Consejos Ciudadanos.

Frente a esta magnitud de CV, el trabajo de los organismos receptores de sus propuestas se tornó extraordinariamente complejo, pues la demanda dispersa de alrededor de 80 CV que en promedio existían en cada delegación política no se lograba jerarquizar, consensuar ni atender de manera eficiente, mientras para la ciudadanía resultaba más difícil coordinarse para defender cada propuesta; lo cual contribuyó a que los CV oscilaron entre la atomización y la inoperancia, sin

conseguir una interlocución efectiva con las administraciones locales (Cf. Borja, 2000; Zermeño, 2004).

Por otra parte, dada la ilegitimidad de origen y la endeble representación que agrupaban, en general los CV carecieron de fuerza suficiente para negociar con las diversas instancias de la burocracia capitalina, de tal forma que para conseguir la satisfacción de sus demandas se vieron orillados a buscar alianzas con otras organizaciones insertas en las prácticas corporativas, es decir, que reproducían las prácticas clientelistas del viejo régimen, con lo que el contrapeso a estos usos que debieron representar prácticamente no existió.

Hubo en suma un problema de intermediación entre la nueva instancia de representación vecinal y las autoridades capitalinas, que no permitió al menos la agregación de demandas ni dio seguimiento a la atención de éstas; aspecto que fue detectado por los entonces partidos de oposición en el DF, particularmente por el PRI que mantenía enclaves territoriales importantes, mediante los cuales pretendería hacer notar esos problemas y aprovechar esa área de oportunidad.

En ese sentido, los assembleistas del PRI pugnaron por la instalación de consejos delegacionales, que le permitieran incidir en la política de participación que venía impulsando el PRD, no obstante, la iniciativa no habría de prosperar en razón de las implicaciones políticas para los delegados, pues de prosperar habrían tenido un consejo de representantes vecinales supervisando sus actos de gobierno; de tal forma que los delegados finalmente habrían de rechazarlos (Cf. Zermeño, 2006, p.162).

Siguiendo la reflexión de Zermeño, el temor de los delegados no era solamente a los partidos de oposición, sino también a las propias corrientes y organizaciones del PRD, quienes al sentirse parte del triunfo electoral reclamaban la atención prioritaria de sus demandas, por lo que habilitar otra instancia hubiera representado para los delegados abrir un frente más.

De tal forma que en la nueva LPC no se previeron las cuestiones de coordinación referidas, salvo que los CV podrían por sí mismos o mediante convocatoria del titular de la demarcación territorial, realizar reuniones periódicas de trabajo con otros CV, que podrían ser temáticas o regionales y coordinadas por las mismas autoridades (Art. 110).

Es importante observar que estas instancias para la representación vecinal y la participación ciudadana, finalmente no contribuyeron a que sectores que se expresaban de manera independiente como las ONG, encontraran los espacios institucionales para interactuar con el gobierno electo; no obstante, los CV fueron funcionales para el objetivo de fortalecer las relaciones con organizaciones específicas, sin abandonar del todo las prácticas clientelistas heredadas del corporativismo creado por el PRI. No fue extraño entonces que la expectativa sobre los CV, en el marco del triunfo electoral del gobierno de izquierda, pronto se desvaneciera.

Un asunto medular que se incrusta en el eje conductor de esta investigación, lo es el hecho de que en la LPC de 1998 se seguiría diferenciando a los ciudadanos del resto de residentes del DF; reservando para éstos el ejercicio de derechos como el de integrar los órganos de representación ciudadana y vecinal; promover los instrumentos de participación ciudadana; aprobar o rechazar actos o decisiones del Jefe de Gobierno mediante el plebiscito y; opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación de leyes que expidiera la ALDF por medio del referéndum (Art. 10).

Por otra parte, con la reforma a la LPC en 1998 el gobierno de la capital intentaría incentivar la participación de sus habitantes, recuperando figuras de la democracia directa que ya habían sido previstas, como el referéndum y el plebiscito, las cuales junto con la iniciativa popular fueron adicionadas a las ya existentes en la LPC de 1995 en su Artículo 3°.

La iniciativa popular se previó como un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del DF podrían presentar a la ALDF proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes, respecto de materias de su competencia y que por ende le correspondieran expedir (Art. 36); asimismo se establecieron diversos requisitos que poco incentivaban a la ciudadanía a utilizarla.

Entre las exigencias destacaban: comprobar mediante nombres, firmas y claves de credenciales de elector a los promotores; ser apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del DF vigente; incluir exposición de motivos, articulado y estar redactada con apego a los principios básicos de técnica jurídica (Art. 39, Fracciones I y V); quedando facultada la comisión especial respectiva de la ALDF para desechar la propuesta que no cumpliera con estos requisitos y, sin que en contraparte se establecieran criterios puntuales referentes a los contenidos y a las repercusiones que la iniciativa debiera tener para beneficio y desarrollo de la comunidad.

En lo referente al plebiscito, la LPC registraba una serie de candados que podrían ser enmarcados en el interés de los redactores por preservar para el Jefe de Gobierno el control sobre la convocatoria respectiva, ya que le reservaron el derecho de calificar como trascendentes los actos y decisiones que pudieran ser sujetos al mecanismo de consulta (Art. 13); mientras, en el artículo siguiente se abrió la posibilidad de que con la concurrencia del 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, se podría iniciar la tramitación de un plebiscito¹¹⁸.

En el mismo sentido se inscribió la acotación de que sólo se podría efectuar un plebiscito al año (Art. 19), puesto que con una convocatoria por parte del Jefe de Gobierno sobre lo que él considerara trascendente, la ciudadanía vería cancelado

¹¹⁸ En la LPC de 2004 el número mínimo de ciudadanos inscritos en el padrón electoral que podría solicitar al Jefe de Gobierno convocara a un plebiscito disminuyó al 0.5%.

su derecho, como sucedió durante la administración de Andrés Manuel López Obrador. De igual forma, el carácter vinculante de los resultados del eventual plebiscito quedó atado a la posibilidad de que una de las opciones votadas obtuviera mayoría y, que ésta correspondiera al menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (Art. 21); con lo que abiertamente se discriminó el derecho de las minorías.

La figura del referéndum aparecía aún más limitada en cuanto al poder de decisión de los ciudadanos sobre ella, ya que al igual que en el caso del plebiscito estuvo inspirada en una lógica de ejecución vertical, en tanto sólo se podría convocar bajo el interés de la ALDF (Art. 25) y, sobre todo, no tendría carácter vinculante (Art. 34), pudiendo realizarse sólo de manera previa al dictamen de la ley en cuestión; con estas decisiones los diputados de la ALDF ciñeron la posibilidad de que les fueran minadas atribuciones, desdeñando la legitimidad del quehacer legislativo inherente a este mecanismo.

Por último, en lo que hace a la Consulta Vecinal se incurría en un voluntarismo, en tanto sus alcances se limitaron a que a través de ella la autoridad pudiera conocer, integrar, analizar y gestionar las opiniones y propuestas de los habitantes de alguna colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, advirtiéndole que los resultados no tendrían carácter vinculante y que sólo constituirían elementos de juicio para el convocante (Art. 49).

4.2.2 Las propuestas del segundo gobierno del PRD: Asamblea Ciudadana, Comités Ciudadanos y Consejos Ciudadanos

A la luz de los alcances y resultados descritos en torno a la participación ciudadana y a las instancias de representación vecinal durante el primer gobierno del PRD en la ciudad capital, el segundo gobierno electo de extracción perredista retomaría dichos temas proponiendo la transformación de los CV en instancias con poder de decisión, es decir: “en una cuarta instancia de gobierno con

personalidad jurídica, presupuesto propio y atribuciones para aplicar programas de desarrollo social, dar mantenimiento a obras, con mando sobre la policía preventiva para integrar a la comunidad y garantizar la seguridad pública a los ciudadanos¹¹⁹.

Cabe decir que esta iniciativa habría podido fortalecer a las instancias de representación vecinal por varias razones: en tanto se les percibía como órganos inclusivos que debían ser integrados mediante la elección directa de los propios ciudadanos en cada división territorial, considerando la identidad cultural de sus miembros con respecto a los representados; porque se les asimilaba como instancias de deliberación y decisión sobre los asuntos de cada delegación y; en la medida en que con ellos se pretendía crear en cada delegación un contrapeso al poder de los recién electos jefes delegacionales¹²⁰.

No obstante, la historia de esta iniciativa se escribiría en otro sentido; el Jefe de Gobierno propuso a la ALDF una serie de cambios a la LPC en el sentido referido, mismos que fueron integrados en un paquete de reformas que incluía otras de carácter estructural, como la transformación del DF en un estado de la federación, dado que el paquete en conjunto despertó amplias controversias y que el análisis del mismo era competencia del Congreso de la Unión, donde el PRD no contaba con los votos necesarios para su aprobación, habría de quedar pendiente hasta el año 2004.

Mientras tanto habría de seguir operando el esquema de representación vecinal y de participación ciudadana impulsado por el gobierno anterior, sin que el modelo lograra cimentarse en el seno de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales; frente a esta realidad y con el objetivo implícito de respaldar las aspiraciones presidenciales del Jefe de Gobierno mediante la construcción de una red ciudadana, se intentaría llevar a cabo una propuesta paralela.

¹¹⁹ Discurso pronunciado el 5 de diciembre de 2000 por el Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador, Versión estenográfica, ALDF.

¹²⁰ A partir del año 2000 fueron electos de manera directa por los ciudadanos.

Se avanzaría entonces en la promulgación de una nueva Ley de Participación Ciudadana¹²¹, previendo como órganos de representación vecinal en las unidades territoriales a: I) Comités Ciudadanos y, II) Consejos Ciudadanos. Sobre ellos cabe hacer las reflexiones siguientes:

- I. El Comité Ciudadano sería el órgano de representación ciudadana en cada unidad territorial en que se dividiera la delegación política; conformado por nueve integrantes electos cada tres años mediante voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos con credencial de elector; la elección de los comités se haría mediante planillas integradas por nueve candidatos y bajo el principio de cociente natural y resto mayor, cuyo encargo sería honorífico (Arts. 86, 87, 89, 97 y 99). Esta instancia sería la encargada de convocar, presidir e instrumentar las decisiones de la asamblea; conociendo, integrando, analizando y promoviendo las soluciones a las demandas de los vecinos de su unidad territorial (Art. 88). Los comités debían ser electos el último domingo de abril para entrar en funciones el primero de junio del año de la elección (Art. 98).
- II. Por su parte, el Consejo Ciudadano sería la instancia de representación de los Comités Ciudadanos, que tendría el contacto directo con las autoridades de la demarcación territorial y del Gobierno del DF a través de sus comisiones (Art. 126); se integraría por un propietario y un suplente designados por cada uno de los Comités Ciudadanos en cada demarcación territorial (Art. 127); y sus funciones residirían esencialmente en opinar sobre programas y políticas de gobierno, así como informar a los Comités Ciudadanos de sus actividades (Art. 135). Dado que hasta 2007 no se habían elegido a los Comités Ciudadanos, el Consejo Ciudadano tampoco se había conformado, como se detalla adelante.

¹²¹ Aprobada por la ALDF y publicada en la Gaceta Oficial del DF, el 17 de mayo de 2004.

Las novedades de la ley en materia de mecanismos para la participación serían: 1) Rendición de Cuentas, 2) Red de Contralorías Ciudadanas y, 3) Asamblea Ciudadana. En torno a su concepción se pueden destacar los aspectos siguientes:

- 1) Mediante este instrumento los habitantes de la ciudad tendrían el derecho de recibir de las autoridades locales, informes generales y específicos acerca de su gestión a fin de que pudieran evaluarla, en ese sentido, las autoridades deberían rendir informes por lo menos una vez al año (Arts. 49 y 50); no obstante que este instrumento está en operación, requiere de una reglamentación puntual, en tanto no se desprenden sanciones para los funcionarios que pudieran incurrir en algún incumplimiento y, más aún, en tanto no se asocia a la rendición de cuentas con un programa de gobierno concreto, la responsabilidad exigible se diluye salvo el juicio ciudadano en las urnas.
- 2) A través de esta Red se pretendía que los ciudadanos voluntaria e individualmente, asumieran el compromiso de colaborar de manera honorífica con la administración pública del DF para garantizar transparencia, eficacia y eficiencia en el gasto público; la Contraloría General del Gobierno del DF convocaría a la ciudadanía, a las organizaciones civiles y sociales, a las instituciones académicas y profesionales y a los medios de comunicación a presentar propuestas de candidatos, de entre los cuales la instancia designaría a dos controladores ciudadanos por cada órgano colegiado existente en la administración pública local, durando en su encargo dos años (Arts. 57 y 60). Es decir, la Red fue pensada para la participación individual de quien deseara involucrase en asuntos de contraloría de los recursos económicos, desde las propias instancias burocráticas del gobierno capitalino, con la facultad para recibir información y poder denunciar anomalías (Art. 61), empero sin prever ningún tipo de garantías para los eventuales auditores, ni un procedimiento expedito para en su caso emprender las acciones correctivas.

- 3) La Asamblea Ciudadana fue ideada como un instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión sobre los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en la unidad territorial respectiva (Art. 74). En cada unidad habría una Asamblea Ciudadana que debería reunirse al menos tres veces por año, sería pública, abierta y se integraría con los habitantes de la unidad territorial con derecho a voz y, con los ciudadanos de ésta que contaran con credencial de elector actualizada con derecho a voz y voto; no se podría impedir la participación de algún vecino del lugar en la Asamblea sin causa justificada y en ella podrían participar niños y jóvenes con derecho a voz (Art. 75).

Entre las atribuciones de la Asamblea destacaban: decidir el uso de recursos públicos destinados por los gobiernos del DF y de la delegación política a programas específicos, cuyas reglas de operación así lo especificaran y; aprobar diagnósticos y propuestas de desarrollo integral que podrían ser tomados en cuenta en la elaboración de los presupuestos correspondientes (Art. 77). Sus resoluciones serían de carácter obligatorio para el Comité Ciudadano y para los vecinos de la unidad territorial (Art. 78); debería elegir una Comisión de Vigilancia integrada por cinco ciudadanos reconocidos por su honorabilidad, independencia, vocación de servicio y participación en labores comunitarias, durarían tres años en el puesto, la instancia se encargaría del seguimiento de acuerdos y de evaluar las actividades del Comité, debiendo emitir un informe anual sobre este órgano ante la Asamblea (Arts. 79 y 80).

Cabe decir que con esta iniciativa se intentó formalizar a las asambleas ciudadanas que por la vía de los hechos ya habían sido creadas por el mismo gobierno perredista en el marco de su política social, empero, salvo algunos ensayos esporádicos sin mayores repercusiones, éstas venían siendo espacios con una implicación de grupos reducidos esencialmente de líderes locales tradicionales (Ziccardi, 2006, pp. 96-97).

Finalmente en los artículos transitorios se señaló que con esta nueva LPC se abrogaba la anterior de 1998; que su reglamento lo debía expedir el Jefe de Gobierno; que la primera elección de Comités Ciudadanos se realizaría el último domingo de abril de 2005 y; que los Comités Vecinales en funciones continuarían hasta la primera elección de aquellos.

Es decir, que la sustitución de los primeros Comités Vecinales electos en 1999 y que debió realizarse tres años después, se aplazaba hasta 2005, lo que tampoco habría de suceder ya que a principios de 2005 el gobierno del DF echaría marcha atrás y mediante un decreto de reformas a la citada LPC, se estableció que los Comités Vecinales continuarían en funciones¹²².

De tal forma que la primera elección de Comités Ciudadanos que debía celebrarse el último domingo del mes de abril de 2005 no se realizaría, pues en el decreto citado se estipuló que la elección se pospondría hasta que en trabajo conjunto de las comisiones legislativas de Participación Ciudadana y de Asuntos Político-Electorales de la ALDF, se acordaran las formas de organización y representación ciudadanas adecuadas al contexto del DF, así como los procesos de elección o integración que no resultaran onerosos para los habitantes de la ciudad (Artículo Séptimo Transitorio).

El cambio de posiciones en el seno del gobierno capitalino sobre el destino de las instancias para la representación vecinal habría de continuar, pues en mayo del mismo año se reformaría nuevamente la LPC, para señalar que los Comités Ciudadanos serían electos durante los días sábado y domingo de los meses de septiembre y octubre e iniciarían sus funciones el primero de diciembre del año de la elección (Art. 98)¹²³; finalmente, dos meses después se canceló definitivamente el proceso de elección de los comités estipulando que su primera elección se

¹²² Publicado en la Gaceta Oficial del DF del 28 de enero de 2005.

¹²³ Publicado en la Gaceta Oficial del DF, el 16 de mayo de 2005.

realizaría hasta que la ALDF estableciera lo conducente en la LPC (Artículo Cuarto Transitorio)¹²⁴, sin más justificaciones.

Las razones de los virajes iniciales en la posición del gobierno de la ciudad y del último cambio radical acontecido en cuestión de semanas, se pueden hallar en la vinculación que se estableció entre este proceso y la dinámica electoral en que estaban inmersos tanto el Jefe de Gobierno, López Obrador, que buscaba el respaldo del PRD para la candidatura a la Presidencia de la República, como el entonces secretario local de Desarrollo Social, Marcelo Ebrard, que pretendía la candidatura a la jefatura de gobierno del DF por el mismo partido, quienes a la sazón alcanzarían dichos objetivos obteniendo la victoria en las urnas el segundo y la derrota que aún sigue generando controversias el primero.

Si bien a las aspiraciones políticas de ambos les podría haber beneficiado la puesta en marcha de los mecanismos para la representación vecinal y la participación ciudadana establecidos en la LPC, habría de prevalecer una visión pragmática sobre todo en el equipo de Ebrard, quien decidió no correr los riesgos que aquello implicaba, dados los amplios alcances que se otorgaban por ejemplo a las Asambleas Ciudadanas, en las que hubiera sido imposible evitar la presencia y acción política de simpatizantes de otras filiaciones partidistas.

4.2.3 Un balance de funcionarios delegacionales

El hecho de que rebasada la coyuntura electoral de 2006 la administración central del gobierno de la ciudad y los jefes delegacionales, no habían emprendido acciones específicas tendentes a la cristalización de las instancias de representación y para la participación vecinal antes comentadas, ponía en evidencia que entre los gobiernos del PRD existía poco interés en ello; no obstante, en términos discursivos el tema seguiría presente entre algunos funcionarios de la administración, como lo muestran las respuestas de quienes

¹²⁴ Publicado en la Gaceta Oficial del DF, el 13 de julio de 2005.

atendieron una encuesta de elaboración propia¹²⁵, cuyas confluencias generales se introducen en el cuadro siguiente:

Periodicidad del contacto con el movimiento asociativo	Avance de la interacción entre las partes	Ritmo de evaluación sobre los mecanismos	Relación entre participación y plan de gobierno local	Vínculo entre participación y resultados electorales
Frecuente	Se ha incrementado	Con regularidad	Estrecha	Existe

No obstante la convergencia de opiniones sobre una interacción intensa entre ambas partes, así como el fortalecimiento que estaría experimentado con el arribo de las autoridades recién electas, las aseveraciones subsecuentes de los propios funcionarios, así como las de algunos representantes de asociaciones que se revisarán en seguida ponían en tela de juicio tal convergencia.

Al ser inquiridos sobre la etapa de las políticas públicas en la que solía tener verificativo la interacción entre las partes, las opiniones se inclinaron mayoritariamente hacia la opción “sobre la marcha y ante algunas inconformidades y sugerencias de los vecinos”; esta ausencia de los ciudadanos y sus organizaciones en la planeación de las políticas y programas, ponía en evidencia la falta de una previsión de la autoridad al respecto, siendo los encuentros más el resultado de una reacción que de una acción planificada.

En cuanto a las repercusiones de implementar mecanismos para la participación ciudadana, se señalaron opciones como: “ayudan a conocer y diagnosticar mejor los problemas” y a “resolver conflictos”, aunque también optaron por marcar “con ellos no se garantiza la implementación de programas y políticas de gobierno”, con

¹²⁵ Entre los meses de marzo y julio de 2008 le fue enviada a cada Jefe Delegacional y/o a los responsables de las áreas de participación ciudadana en las delegaciones políticas, una encuesta de elaboración propia vía correo electrónico, la cual fue desatendida por la mayoría de servidores públicos a pesar de la insistencia en el envío, que en algunos casos implicó la entrega física del cuestionario a solicitud expresa. Finalmente sólo 4 de 16 áreas enviaron respuestas: Cuauhtémoc, Iztacalco, Tlalpan y Xochimilco. El cuestionario se puede consultar en los anexos de este trabajo.

lo cual se dejaba ver la percepción sobre las limitaciones estructurales que enfrentaba la administración de los mismos.

En lo referente a las características de las asociaciones que venían interactuando en cada delegación política, se registraron convergencias en torno a que: existía una diversidad de asociaciones; solían ser inestables en cuanto a su permanencia e implicación en dichos espacios; con regularidad demandaban cuestiones ligadas a beneficios personales o de grupo; tomaban cierta iniciativa de emprender el diálogo aunque más bien se mostraban atentas a las convocatorias de la autoridad; podían ser asociadas con determinada ideología de partido y; carecían en general de cultura participativa.

Vistas en conjunto estas respuestas permitían ratificar la inferencia sobre el perfil predominante en el demos asociativo de la ciudad, que solía implicarse en las instancias para la participación ciudadana, y la perspectiva que en el corto plazo se podía establecer alrededor de él. En ese sentido, si bien en las opiniones de los entrevistados se reconocía a las asociaciones como portavoces de determinados colectivos, se les adjudicaban problemas de representatividad; asimismo, se aludía a problemas de centralismo en la vida interna de muchas asociaciones.

Entre los instrumentos de que disponían los ciudadanos para participar pero que comúnmente no los usaban, fueron citados: Referéndum, Plebiscito, Iniciativa Popular y, Colaboración Ciudadana, lo cual enlaza con el diagnóstico realizado. Entre los más usados señalaron: Audiencia Pública, Recorridos del Jefe Delegacional, Contralorías Ciudadanas y, Asamblea Ciudadana. Cabe decir que las Contralorías fueron sumadas a la estructura institucional de las delegaciones, y, las Asambleas fueron puestas en marcha esencialmente a través del programa Barrio Adentro, que hasta 2007 estaba siendo implementado por los gobiernos perredistas en las respectivas demarcaciones, cuyo diagnóstico es aún tarea pendiente.

Entre los medios que las asociaciones podían utilizar para hacer llegar sus demandas a las administraciones locales, y que los funcionarios consideraban no apropiados, destacan: “la presión a través de los medios de comunicación” y “la intermediación de los partidos políticos”, arguyendo la presunta manipulación informativa y la desconfianza hacia los partidos, mediante los cuales los propios delegados habían accedido al cargo; en otras palabras, al optar por esta respuesta los entrevistados ponían de manifiesto su percepción sobre las carencias de autenticidad democrática de los institutos políticos.

En el extremo de esta percepción habría que colocar la respuesta del delegado en Xochimilco, para quien la intermediación de los representantes políticos en la gestión de las demandas ciudadanas le parecía también inapropiada, junto con alternativas como las manifestaciones, marchas, plantones y la presión conjunta de asociaciones.

En materia de perspectivas para la participación ciudadana, dos de los encuestados coincidieron en rechazar que ésta debiera ser vista como un medio para incrementar la legitimidad de la autoridad, en tanto uno de ellos optó también por señalar que la participación no contribuía a mejorar la calidad de las decisiones, refutando con estas ideas los principios normativos del modelo participativo.

A la pregunta sobre las acciones necesarias para impulsar una política de participación, dos de los encuestados negaron que fuera necesario establecer un carácter vinculante respecto de los acuerdos alcanzados tras un proceso de deliberación; asimismo, destaca su apreciación en el sentido de no ser necesarios mayores recursos humanos ni materiales para dicha política, sino más bien centrar el esfuerzo en mejorar el nivel profesional de los técnicos implicados.

Cabe observar que las ideas anteriores conectan con la hipótesis de trabajo en torno a las reticencias de los representantes políticos para implementar políticas

de participación ciudadana y sobre los alcances que estaban dispuestos a otorgarles; paralelamente dejaban ver la percepción sobre el bajo perfil y la falta de compromiso social que ha caracterizado a los técnicos implicados en estas políticas.

No obstante, todos los entrevistados optaron por señalar la necesidad de apoyar y fomentar el asociacionismo, brindar mayor información a los ciudadanos acerca de los instrumentos previstos en la ley para su implicación, así como adoptar nuevas disposiciones normativas que pudieran facilitar la puesta en marcha de éstos; aunque como se ha comentado las acciones de los representantes políticos venían siendo poco consecuentes con estas opiniones.

Por otra parte, sobre los factores que desde el ámbito de los ciudadanos podían constituir un obstáculo para la implementación de dichos mecanismos, coincidieron en: “falta de interés”, “limitaciones de tiempo y recursos económicos” y, “desconocimiento sobre los instrumentos”; mientras sobre el ámbito de responsabilidad de los entrevistados se citaron: “limitadas atribuciones y recursos” y “recelo de los representantes políticos”; opiniones que de igual forma conectan directamente con las limitantes estructurales ya analizadas y con las reservas de los representantes políticos respecto del tema.

Finalmente sobre el futuro de la participación ciudadana en la ciudad, las respuestas de los funcionarios permiten divisar algunos vacíos estructurales en las delegaciones: en cuanto al fomento del asociacionismo, sobre la apertura de la estructura burocrática para facilitar información e incentivar la implicación de éste en los asuntos públicos y, de manera especial, en torno a una sólida institucionalización de los instrumentos para la participación, que otorgue garantías sobre los resultados de los procesos participativos, de tal forma que permita consolidar el modelo y paulatinamente trascender desde el ámbito local hacia un estadio propiamente deliberativo.

A pesar de lo anterior, el delegado en Cuauhtémoc decía promover mecanismos de democracia directa como el Presupuesto Participativo, que efectivamente al igual que en la delegación de Tlalpan se intentó implementar en los inicios del segundo gobierno perredista del DF, pero que al no contar con el respaldo del partido en la capital ni con el del entonces Jefe de Gobierno, se habría de frustrar y sobre todo perdería continuidad con el cambio de autoridades en 2003; en otras palabras, a falta de institucionalización de los mecanismos para la participación, prevalecieron las decisiones personales de los titulares en turno.

Sobre la condición efímera de los procesos participativos puestos en marcha en las delegaciones citadas, se puede resumir que adolecieron de autonomía presupuestal, que su operación permaneció ligada a la agenda de los partidos y por esa vía a los tiempos electorales y, que enfrentaron la carencia de un marco legal que los sustentara (Cf. Zambrano, 2004; Ziccardi, 2006; Coulomb, 2006).

En todo caso vale subrayar que a la fecha no existe un modelo y por tanto un mecanismo institucional único para la participación ciudadana, reconocido por todos los potenciales participantes en la ciudad, en lo que coincidía el delegado en Tlalpan; mientras gran parte de los residentes permanecen al margen de la vida asociativa y muchos de los que se involucran lo hacen sin la conciencia de estar ejerciendo un derecho político.

Por otra parte, sobresale la apreciación del representante en Tlalpan, quien fue el que más detalló sus reflexiones finales, en el sentido de que se estaría registrando un proceso de descomposición de muchas organizaciones tradicionales, en razón de los vicios inherentes a las prácticas corporativas y al anquilosamiento de los liderazgos, pero sin que al momento se pueda observar con claridad la emergencia de organizaciones que las puedan suplir.

Ante ello el funcionario planteó la necesidad de fomentar una nueva cultura asociativa y de participación de los ciudadanos, que contribuya a consolidar a la

democracia representativa; apreciación que se podría vincular con la idea sobre la complementariedad entre ambos modelos. Para dicho funcionario, el gobierno de la ciudad debería asumir como una política prioritaria el fomento de las organizaciones sociales democráticas y autónomas y, en congruencia, abrir espacios para la implicación de estas asociaciones y de los ciudadanos en la toma de decisiones; comentarios que abonan directamente en el sentido de los principios normativos que se han venido remarcando aquí.

4.2.4 El diagnóstico de algunas asociaciones

En aras de contrastar las apreciaciones de los funcionarios delegacionales con las de la población civil organizada, se retomarán a continuación las opiniones de algunos representantes de asociaciones sobre el estado que observaba la participación ciudadana en sus zonas de residencia y, sobre las perspectivas del movimiento asociativo en general; advirtiendo que dadas las limitaciones de la muestra en cuanto a representatividad¹²⁶, sólo constituye un referente susceptible de ser integrado a las conclusiones que se vienen alcanzando.

Inicialmente destaca la coincidencia en el sentido de que en las delegaciones donde actúan estas asociaciones, los vecinos no solían implicarse en asuntos de interés general; asimismo que salvo la figura de la audiencia pública, prácticamente no utilizaban las vías institucionales previstas en la ley para el diálogo entre las diferentes autoridades y los residentes.

En contraparte, los entrevistados aceptaron que con alguna frecuencia utilizaban vías informales para intentar incidir en la toma de decisiones de los funcionarios,

¹²⁶ Con base en el directorio de asociaciones civiles del DF, elaborado por la Secretaría de Gobernación, de manera aleatoria se integró una muestra del 10% del total distribuida entre las 16 delegaciones políticas, a cada asociación se le envió un cuestionario vía correo electrónico sin obtener respuesta de la gran mayoría, no obstante que se les reenvió en varias ocasiones; la integración de la muestra fue modificada hasta agotar las opciones en cada delegación sin que el nivel de respuesta hubiera mejorado. Finalmente se obtuvo contestación al cuestionario de cinco asociaciones; mientras otras sólo externaron sus dudas sobre la autenticidad de la investigación y sobre los fines de la misma. La muestra y el cuestionario se pueden consultar en los anexos de este trabajo.

pues en su experiencia esta alternativa les había permitido obtener algún grado de satisfacción a sus demandas.

A la pregunta específica sobre los Comités Vecinales, que hasta 2007 perduraban como única instancia de representación vecinal con las particularidades ya analizadas, salvo alguno que dijo desconocerlos los demás coincidieron en atribuirles un carácter poco representativo de sus respectivas comunidades, así como una utilidad muy limitada para la gestión de las demandas sociales ante las autoridades delegacionales.

Por otra parte, con excepción de un entrevistado los demás manifestaron no mantener contacto con los partidos ni con los representantes políticos de sus distritos electorales, a diferencia de la interacción que con alguna frecuencia dijeron sostener con otras asociaciones. De tal forma que la inferencia sobre el distanciamiento entre representantes políticos y representados, aludido en esta investigación, encontró aquí un sustento empírico más.

Finalmente, entre los beneficios sociales que aporta el desarrollo de la participación ciudadana, los encuestados coincidieron en señalar: la rendición de cuentas, la posibilidad de plantear un mayor número de demandas y propuestas, el establecimiento de un dique a la exacerbación de los conflictos, la mejora de la convivencia en la comunidad y, la posibilidad de conferir legitimidad a las decisiones y a la propia autoridad.

Es posible recapitular que en general estas opiniones de integrantes del movimiento asociativo en la capital, ponían el acento en la inconsistente e inconstante implicación de los residentes en temas de interés general, en la escasa efectividad de los mecanismos institucionales para recibir, gestionar y resolver las demandas de los habitantes, así como en la insuficiente interacción entre representados y representantes políticos durante el mandato.

4.2.5 Epílogo sobre la última elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos

No obstante que el período de esta investigación comprende hasta 2007, cabe aludir a la varias veces postergada conformación de los Comités Ciudadanos (CC) que finalmente se llevó a cabo el 24 de octubre de 2010, mediante un proceso electoral que registró una votación total emitida de 655,835 votos, la cual representó el 8.9% de participación de un padrón de más de 7 millones de electores¹²⁷; de esta manera se eligió a 1,700 CC y 40 Consejos de los Pueblos (CP), que por esta ocasión comienzan sus funciones el 1 de diciembre de 2010 (en lo sucesivo deberá ser el 1 de octubre), de conformidad con la nueva Ley de Participación Ciudadana¹²⁸.

Los candidatos participaron de nueva cuenta mediante planillas disponiendo de dos semanas para hacer proselitismo directamente entre los vecinos, además de que se emprendió una campaña de difusión oficial a través de los medios de comunicación masiva invitando a los ciudadanos a votar. A pesar de que fueron instaladas 2,600 mesas receptoras en diferentes lugares públicos de fácil acceso como escuelas, campos deportivos, mercados, explanadas, casas de cultura y bibliotecas, esta votación comparada con la de 1999 prácticamente no aumentó, pues si bien subió poco más de un punto porcentual el padrón también creció en proporción similar.

Entre las delegaciones políticas que registraron la participación más alta se encuentran: Milpa alta y Tláhuac con 14%; Iztapalapa con 13%; Gustavo A, Madero y Magdalena Contreras con 11%; Coyoacán con 11% y; Xochimilco con 10%. Mientras las que registraron el menor índice de participación fueron: Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc con 3% y; Álvaro Obregón con 4%.

¹²⁷ Los datos que se presentan sobre esta jornada electoral, fueron obtenidos del Instituto Electoral del Distrito Federal.

¹²⁸ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 27 de mayo de 2010.

Una primera lectura de estos datos permite observar que en general las zonas más populares, con menor infraestructura, con mayor incidencia de delitos y con el nivel educativo, cultural y económico más bajo fueron las que más acudieron al llamado a votar; en contraste, las zonas más opulentas, con mayores servicios y donde trabajan y/o residen las personas con los niveles educativos y con los ingresos económicos más altos, fueron las que menos respondieron a la convocatoria¹²⁹.

De tal forma que esta evidencia empírica permite cuestionar en alguna medida la tesis sobre que, a mayor índice de desarrollo humano corresponde una mayor implicación de los sujetos en los procesos electorales; evidencia que asimismo permite inferir la existencia de otros factores que hubieran podido inhibir la participación de los residentes, como el conocimiento sobre las limitadas atribuciones de los órganos a integrar, así como la perenne intromisión de los partidos políticos en la conformación de instancias de representación vecinal.

Mientras en la asistencia más copiosa a las urnas de la población con mayores carencias, pudieron haber confluído factores como las prácticas tradicionales de acarreo de votantes a cambio de alguna gratificación o de condicionamiento de gestiones, incluidas las prácticas fraudulentas de relleno de urnas y amedrentamiento a los opositores, fenómenos a los cuales aludieron algunos competidores responsabilizando de todo ello a simpatizantes y militantes de los partidos políticos¹³⁰.

En ese sentido hay que registrar que la jornada electoral arrojó más de 300 impugnaciones sobre planillas participantes, presentadas ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal esencialmente por presuntos fraudes e injerencias de los

¹²⁹ Las cifras sobre el Índice de Desarrollo Humano por delegación política se pueden consultar en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

¹³⁰ Sobre el particular se puede consultar la información del diario capitalino *La Jornada* en su edición del lunes 25 de octubre de 2010.

partidos, señaladamente del PRD, por lo que sólo fueron instalados 1,718 CC, es decir quedaron 22 casos pendientes de resolución.

Sobre las atribuciones legales de estas nuevas instancias de representación vecinal y para la participación ciudadana, que constituyen la aportación sobre el particular del tercer gobierno local consecutivo del PRD¹³¹, cabe hacer las reflexiones preliminares siguientes:

- El Consejo Ciudadano Delegacional está integrado por cada coordinador interno de Comité Ciudadano y, por los representantes legales de cada organización ciudadana que tengan su domicilio en la demarcación territorial respectiva.
- Ambas instancias son consultivas y por tanto tienen facultades de opinión, propuesta y evaluación de programas para la comunidad y sobre la acción de gobierno.
- Los miembros ostentan cargos honoríficos, por tres años y sin posibilidad de reelección.
- Es la Asamblea Legislativa del DF la encargada de determinar el monto de los recursos que serán destinados para que los ciudadanos en Asamblea Ciudadana decidan su aplicación; estos recursos oscilarán entre el 1 y el 3% del presupuesto anual de cada delegación.
- La ley no reconoce a ninguno de los órganos de representación ciudadana recién electos, el carácter de autoridad en materia de participación ciudadana.
- Los avances concretos en materia de participación ciudadana luego de tres gobiernos consecutivos del PRD electos por la ciudadanía, no parecen ser sustanciales.

¹³¹ Hay que registrar que los tres candidatos que han ganado las elecciones locales de manera consecutiva bajo las siglas del PRD, fueron destacados militantes del PRI, lo que en alguna medida puede contribuir a explicar los limitados avances que en materia de participación ciudadana se han alcanzado en la ciudad capital.

- No obstante las carencias de origen y las limitadas atribuciones de dichas instancias, sus repercusiones sociales en el mediano plazo abren una nueva vertiente de investigación.

Órganos de representación vecinal y de participación ciudadana en el DF

Año	Norma jurídica	Instancias
1928	Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales	Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM) y Consejos Delegacionales
1941	Ley Orgánica del Departamento del DF (LODDF)	Perdura el CCCM y se suprimen los Consejos Delegacionales
1970	LODDF	Perdura el CCCM y se integran las Juntas de Vecinos.
1978	LODDF	Al CCCM y a las Juntas de Vecinos se suman las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana.
1995	1ª Ley de Participación Ciudadana del DF	Consejos de Ciudadanos que sustituyen a las Juntas de Vecinos y demás órganos en la escala descendente de decisión.
1998	2ª Ley de Participación Ciudadana del DF	Comités Vecinales que sustituyen a los Consejos de Ciudadanos.
2004	Ley de Participación Ciudadana del DF	Comités Ciudadanos que sustituirían a los Comités Vecinales; y Consejos Ciudadanos. (Los Comités Vecinales electos en 1999, serían sustituidos hasta el 24 octubre de 2010).
2010	Ley de Participación Ciudadana del DF	Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos

Esquema de elaboración propia con base en las leyes citadas.

4.2.6 Conclusiones preliminares

Sobre los resultados en materia de participación ciudadana en la Ciudad de México alcanzados por los gobiernos del PRD, que han venido ostentando el

cargo desde la primera elección local en 1997, se puede arribar a las conclusiones siguientes:

- El trabajo gubernamental encaminado a crear un marco normativo para la participación ciudadana, no se ha correspondido con una labor destinada a la conformación de un fundamento ideológico sobre el tema en el seno del partido, que comprometa la incorporación específica y permanente de los habitantes de la capital en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas locales.
- Hasta ahora las políticas de participación ciudadana de los gobiernos del PRD registran diferencias tanto en la concepción como en la operación, no obstante, en general les han sido subyacentes ambigüedades programáticas y recovecos procedimentales que han derivado en avances precarios.
- Llama la atención el hecho de que en los programas de los gobiernos analizados, para referir la relación de la autoridad con los residentes prácticamente no se use la palabra democracia, algunas veces la de participación, mientras prevalece el uso del término atención ciudadana; de tal forma que al amparo de este concepto acotado ha operado la estructura burocrática del gobierno capitalino, colocando en un segundo plano el potencial que subyace a la acción de la ciudadanía en su entorno, así como el valor de esa acción para la estructuración de tejido asociativo cívico (Sandoval, 2006, p. 346).
- Específicamente en el caso del primer gobierno del PRD que inició bajo el lema “una ciudad para todos”, su política de participación no constituyó en esencia una ruptura con el pasado, en tanto se continuó centralizando la intermediación entre los ciudadanos y la autoridad en el partido, el cual operó bajo el control del Ejecutivo capitalino; de tal forma que la línea divisoria entre las organizaciones sociales afines, el partido y el gobierno fue poco nítida, supeditando la jerarquización y la atención de las demandas a las simpatías políticas y a los compromisos de grupo en una perspectiva electoral, como en los tiempos de la hegemonía priista.

- Esta forma de operar la política de participación repercutiría en la pérdida de credibilidad al cabo de los tres años de mandato¹³², que en alguna medida se reflejó en el resultado de la elección del 2000, cuando el PRD refrendó su mandato aunque con un margen mucho menor.
- En este marco es importante registrar que desde la óptica del partido, la participación ciudadana fue vista como una competencia innecesaria, que podía mermar la presencia de la representación política y del propio PRD en las comunidades, idea puesta de manifiesto por los funcionarios delegacionales en la encuesta comentada.
- De tal manera que a pesar de existir una ley de participación ciudadana, prevalecieron en el gobierno de la ciudad resistencias para delegar o transferir poder de decisión a los comités vecinales, que como se ha dicho, fueron colocados en un nivel consultivo y de mediación para conseguir adhesiones a programas predeterminados, mientras el poder de decisión continuó centralizado en la figura del Jefe de Gobierno (Ziccardi, 2006, p.98).
- Durante el segundo gobierno del PRD destacaría el carácter paternalista y asistencialista que permeó a la política social, cuyas réplicas en el ámbito de la participación ciudadana se materializaron en una sistemática convocatoria a la población para integrarse a dichos programas, más que a participar en su definición y evaluación; proceso que se fue intensificando conforme avanzó el periodo de gobierno y fueron prevaleciendo intereses electorales.
- Con el objetivo de fortalecer la legitimidad del Jefe de Gobierno bajo un interés eminentemente electoral, a través de los programas sociales destinados a los sectores más pobres de la ciudad, simbólica y materialmente se buscó generar una relación de dependencia directa entre aquél, en calidad de benefactor, y las personas y familias receptoras, en

¹³² Sólo por esa ocasión el mandato del primer Jefe de Gobierno electo duraría tres años, a fin de empatar la elección del siguiente con la del Presidente de la República. En lo sucesivo sería electo para un período de seis años, como los titulares de los ejecutivos de todas las entidades federativas.

calidad de beneficiaras; a quienes en diferentes momentos se les convocaría a participar en actos públicos de respaldo al mandatario.

- En ese sentido cabe destacar que a pesar de la voluntad política de las dos primeras administraciones del PRD, para atender algunos factores estructurales alrededor de los procesos de participación, como la satisfacción de necesidades básicas de los habitantes y la asignación de recursos materiales y humanos a tal fin, han resultado insuficientes en la medida en que no se han correspondido con una apertura formal del aparato de gobierno, a la intervención efectiva de los ciudadanos en la definición del proyecto de ciudad.
- Con frecuencia la interacción entre las diferentes autoridades y la sociedad civil en general sigue estando mediada por prácticas de informalidad, patentes en la manipulación de sectores cautivos alrededor de necesidades básicas por parte de gestores y dirigentes de organizaciones corporativas, que suelen usar las relaciones de amistad o de simpatía ideológica con el actual partido en el poder local, para obtener respuestas a sus demandas a cambio de control político y respaldo electoral; reproduciendo así los vicios del clientelismo, de la cooptación y de la ausencia de rendición de cuentas.
- En este marco, gran parte de la movilización política independiente, que en seguida se analizará, y de la participación comunitaria en los barrios periféricos, no fueron incorporadas a la discusión sobre el diseño de las políticas sociales, dilapidando así un bastión significativo de capital social en tanto a ellas les subyacen elementos de identidad, de organización, de solidaridad y de sentido de responsabilidad social.
- En la medida en que los tres gobiernos locales de elección del PRD no han logrado cristalizar una implicación efectiva de los residentes en la cosa pública a través de las iniciativas de participación, mientras se ha mantenido centralizada la toma de decisiones en las diferentes autoridades delegacionales incumpliendo el compromiso con la rendición de cuentas, dichas iniciativas no han contribuido a aminorar la segmentación, la exclusión y las desigualdades sociales en la ciudad.

- En términos sustantivos se puede sintetizar que las políticas de participación de los gobiernos capitalinos electos directamente por la ciudadanía, no han significado un cambio relevante con respecto a lo que en los hechos sucedió con los mecanismos habilitados por los gobiernos del PRI; dado que ninguna iniciativa de estos últimos se ha consolidado en el andamiaje institucional de la ciudad como instancia vecinal representativa ni como instancia para la participación ciudadana inclusiva y vinculante, es decir, como auténticos espacios públicos para la deliberación ciudadana con capacidad de decisión.
- De tal forma que más allá de lo que ha implicado el modelo representativo para la capital, específicamente en materia de alternancia en el gobierno, la democratización de la administración pública que involucre de manera permanente y efectiva a los residentes y al movimiento asociativo, en las definiciones que afectan a cada comunidad en particular y a la ciudad en su conjunto, sigue siendo una labor inconclusa y contingente, en tanto las últimas reformas legales y los consecuentes mecanismos instituidos por el tercer gobierno electo del PRD, no permiten vislumbrar en el corto plazo un genuino interés en profundizar los cambios en el sentido antes señalado.

4.3 La organización autogestiva en la capital

4.3.1 La exclusión social como motor de su gestación

Una vez examinado el entorno institucional para la participación ciudadana que los gobiernos del PRI y del PRD han impulsando en el DF, cabe ahora girar la vista hacia los movimientos sociales independientes que para la consecución de sus objetivos y demandas han transitado en gran medida al margen de esas vías; con el propósito de establecer algunas constantes sobre el desarrollo y las perspectiva de este capital social.

Para emprender la labor es necesario inicialmente ubicar el objeto de estudio en su contexto, en el caso del DF extraordinariamente diverso, fragmentado y complejo, propio de las dimensiones poblacionales, económicas, políticas y culturales del territorio que ocupa la capital; asimismo es indispensable puntualizar

que si bien existe un amplio y diverso grupo de comunidades que comparten espacios de proximidad aunque con una tendencia hacia la segmentación, es factible establecer una división en dos grandes zonas diferenciadas por sus niveles de ingreso, desarrollo urbano y disposición de servicios: la primera con población de ingresos medios y altos que reside y/o trabaja en un corredor que abarca gran parte del sur atraviesa el centro y culmina en el poniente de la ciudad y; la segunda con ingresos en general bajos e inestables que vive y/o labora en un corredor que parte del norte, cruza el centro en dirección al oriente y se expande hacia la zona periférica de esta región.

Es en este último corredor donde se han forjado la mayoría de movimientos independientes, en gran medida como respuesta al proceso de exclusión al que han estado expuestos los sectores sociales que ahí residen; pues no obstante que desde finales de la década de los 40 la ciudad experimentó un crecimiento exponencial en el marco del proceso de industrialización, que en los años siguientes se tradujo en tasas anuales de crecimiento del PIB contiguas al 7%, la concentración del ingreso y la desigualdad social se habrían de reafirmar como factores determinantes de la condición de pobreza de millones de mexicanos (Cf. Benítez, 1997; Ziccardi, 1997).

Este proceso histórico de exclusión social ha tenido expresiones contundentes en la ciudad como: las zonas marginadas de la periferia, ocupadas por una población que dispone de una infraestructura precaria y que con grandes dificultades accede a algunos servicios básicos de mala calidad; las limitadas opciones de acceso a una educación de calidad, a la cultura, al esparcimiento y al deporte de los residentes de estas zonas; el crecimiento inversamente proporcional entre el empleo formal bien remunerado y el informal con retribuciones sujetas a decisiones arbitrarias de los empleadores; las enormes desproporciones entre los niveles de ingreso de funcionarios públicos y gerentes empresariales frente a los de millones de trabajadores que perciben el denominado salario mínimo; así como

la conformación de grupos poco permeables al resto de la sociedad que suelen acaparar los espacios para la representación política.

Una premisa más de carácter estructural directamente ligada con el universo de estudio de esta investigación que es menester destacar, es el hecho de que la población capitalina con mayores carencias ha quedado al margen de los espacios institucionales para la gestión del espacio público; lo que en forma paralela ha implicado el desarrollo de formas autónomas de organización basadas en la solidaridad y la cooperación mutua, mediante las cuales estos sectores han intentando dar curso a sus demandas ante las diferentes autoridades.

En este marco habría que ubicar a la organización social independiente, que desde finales de los años 60 y sobre todo en la década de los 70 se habría de gestar en la zona metropolitana de la capital, convocada fundamentalmente alrededor de movimientos populares de carácter urbano que intentaban combatir los diferentes procesos de exclusión social.

Desde aquella década la acción colectiva de las asociaciones que operaban en alguna medida al margen del sistema corporativo ligado al PRI, estuvo perfilada hacia la conquista de mejores condiciones de vida, laborales y de respeto a los derechos políticos, dado el incumplimiento sistemático de la ley por la propia autoridad; condición de carácter iliberal que ocupa un lugar relevante en la explicación sobre las vías utilizadas por estas organizaciones para hacer llegar sus demandas a las diferentes autoridades.

No obstante, fue una etapa en la que algunos ciudadanos y organizaciones independientes participaron en los órganos habilitados desde la estructura gubernamental, concretamente en las Juntas de Vecinos y en las Asociaciones de Residentes ya comentadas; experiencia que paralelamente sirvió de plataforma para la conformación de liderazgos locales, que asumirían la representación de

sus respectivas comunidades ante las instancias de gobierno, pero que no quedaría exenta de las prácticas clientelistas impulsadas por el partido oficial.

En alguna medida esta última circunstancia propició el distanciamiento de dichos espacios de residentes y organizaciones independientes, pues la respuesta de la autoridad estuvo generalmente condicionada al respaldo electoral e incluso a la integración al PRI, en un manejo de los recursos públicos de carácter patrimonialista que garantizaba a éste el control de la movilización social y la mediación de sus demandas. Cabe decir que en algunas zonas de la periferia otros partidos como el Revolucionario de los Trabajadores, logró aglutinar a algunas organizaciones de vecinos, convirtiéndose por algunos años en el gestor de sus demandas (Tarrés, 1997).

Ya en la década de los 80, la crisis económica nacional enmarcada en la política neoliberal que impulsó el gobierno del país, motivó que la acción de la ciudadanía organizada se enfocara en cuestiones ligadas a la economía familiar, como la defensa del empleo y de los programas de asistencia social, así como en contra de la carestía y del incremento de los precios a los productos básicos.

Fueron también circunstancias propicias para que emergieran otras manifestaciones y colectivos como el movimiento feminista, que consolidaría su organización alrededor de temas como la equidad de género, el aborto, la maternidad, así como el derecho a la diferencia en cuanto a sexualidad (Lamas, 1997); cuestiones que habrían de repercutir en el proceso de construcción de ciudadanía.

Es importante observar que en general, en la acción de estas organizaciones independientes se habría de incluir alguna estrategia tendente a establecer puentes de comunicación con las diferentes instancias de gobierno, así como con los partidos políticos; lo que implicaba el reconocimiento de que la satisfacción de

sus demandas pasaba irremisiblemente por la vinculación con la vida institucional, no obstante la desconfianza que les inspiraba.

4.3.2 El crecimiento de la organización popular

La movilización popular que se había venido gestando en las principales ciudades del país, en gran medida a través del Movimiento Urbano Popular (MUP) ya referido, encontraría en el DF un espacio extraordinario para su articulación frente a una situación trágica derivada de los terremotos de 1985, cuando damnificados y ciudadanía en general habrían de suplir con su organización a la incapacidad de la autoridad y de las organizaciones tradicionales, incluidos los partidos políticos, para responder con eficacia a las trágicas circunstancias.

En esta coyuntura la Coordinadora Nacional del MUP (CONAMUP) y la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) habrían de desempeñar un papel decisivo, como articuladoras de demandas y en calidad de representantes ante las diferentes autoridades; no obstante, el devenir de la primera organización habría de quedar determinado por las posiciones radicales en su seno y las consecuentes formas de operación, de modo que su estrategia de invadir terrenos para luego gestionar su regularización, se distanciaba de los procedimientos moderados y conciliadores que damnificados como los del centro de la ciudad preferían para enfrentar la carencia de vivienda.

De tal forma que si bien la coyuntura de los seísmos abrió espacios de confluencia para diversas organizaciones sociales, las diferentes interpretaciones sobre la movilización popular de carácter urbano y la propia estrategia del gobierno de la ciudad de integrar sólo a determinados grupos de damnificados, abrieron la puerta para escisiones en el MUP de cuyo liderazgo habría de ser desplazada la CONAMUP.

Se puede señalar entonces que la CUD, desde 1987 Asamblea de Barrios (AB), con integrantes y objetivos en alguna medida diferenciados de la CONAMUP,

habría desempeñado en aquellos años varias funciones relevantes para la organización popular en la capital, que constituyen referencias significativas en el marco de los objetivos de esta investigación: a) propició una integración más plural y menos centralizada en ciertos liderazgos; b) hizo posible la interlocución con las autoridades bajo un carácter propositivo y en una lógica de avances graduales, que en alguna medida rompió con la autopercepción de derrotados presente en muchas organizaciones de izquierda (*Cf. Ziccardi, 1998*).

Ya como AB, contribuyó a abrir el debate sobre la lógica de operación del MUP, diversificó la conformación de su organizaciones y posibilitó una más intensa discusión en su interior; cuya consolidación fue relativamente rápida gracias a su capacidad para incorporar en su seno a la realidad compleja y plural, así como por su habilidad para incidir en los programas gubernamentales de vivienda para los damnificados, lo que remite una vez más a la importancia de la vinculación paulatina del movimiento con la vida institucional, aunque las vías formales habilitadas en aquella coyuntura no fueron de carácter permanente.

Por otra parte, cabe mencionar a la experiencia de la Convención del Anáhuac, convocada por un número significativo de fuerzas sociales luego de la cuestionada elección presidencial de 1988, en alguna medida concebida por sus organizadores como un contrapeso a la entonces recién creada Asamblea de Representantes del DF. Esta iniciativa fue uno de los ejercicios de organización y reflexión que con mayor claridad pudo articular un proyecto global para la ciudad, dando cabida a una gran diversidad de temas sobre uso de suelo, vivienda, educación, medio ambiente y seguridad, entre otros, aunque el eje fundamental de la propuesta fue la idea de transformar al DF en el estado 32 de la federación.

En gran medida por atar el conjunto de demandas a esta última cuestión, que irremisiblemente involucraba la competencia de diferentes instancias de gobierno, de actores políticos y que implicaba limitar la amplia injerencia que entonces ejercía el Ejecutivo Federal sobre el gobierno de la capital, finalmente las

resoluciones de la Convención habrían de quedar empantanadas en las mesas de discusión creadas *ex profeso*.

Otra referencia obligada en torno a organización ciudadana independiente desarrollada en aquella década, lo constituye el movimiento estudiantil en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), motivado por el intento gubernamental de incrementar las cuotas a los estudiantes, que en los hechos implicaba la implementación de un proceso de privatización de la educación pública superior, enmarcado en las políticas de ajuste estructural condicionadas por los organismos multinacionales para otorgar apoyo financiero al país.

Esta experiencia de organización estudiantil que conminó el respaldo de los trabajadores, académicos y personal administrativo de la misma institución, así como el de amplios sectores de la sociedad en su conjunto, habría de sentar un nuevo precedente en el proceso de concienciación de la ciudadanía sobre la importancia de su implicación en el espacio público para la defensa de intereses generales.

Asimismo, además de que este movimiento fue capaz de conformar una organización representativa de prácticamente todas las corrientes de opinión dentro de la UNAM, mediante el Consejo Estudiantil Universitario, consiguió trascender su ámbito de origen en tanto sus reivindicaciones contemplaban un tema de índole nacional: la continuidad del modelo público de educación superior, de investigación y de difusión de la cultura.

Los resultados en términos de implicación ciudadana fueron relevantes, al lograr posicionar el tema en la agenda nacional y convertir al debate público en el mecanismo para alcanzar acuerdos entre las partes; asimismo, cabe destacar una vez más que en la articulación del movimiento y en la consecución de las demandas habría de ser fundamental la vinculación con otras organizaciones sociales incluidos los partidos políticos, no obstante que en forma paralela, la

relación con ellos se convertiría en motivo de escisiones en el seno del movimiento estudiantil.

De finales de esta década e inicios de los 90 cabe finalmente aludir a dos experiencias de movilización popular que trascienden hasta la actualidad: la de los vendedores en la vía pública o ambulantes, particularmente los asentados en el Centro Histórico de la ciudad, que han venido operando bajo un esquema de relaciones clientelistas y con liderazgos altamente centralizados, muchos de los cuales han mantenido vínculos explícitos con el PRI y en los últimos años con el PRD, aunque en ambos casos con una actitud renuente a la observancia de la ley y de las instancias formales para dirimir conflictos y gestionar intereses.

La segunda referencia es para un grupo de organizaciones civiles que han venido trabajando en torno a la defensa de los derechos humanos, del desarrollo social y cultural y, particularmente de la democracia electoral¹³³; no obstante que sus acciones han sido insuficientes para trascender el ámbito declarativo y conseguir un compromiso vinculante de las autoridades con sus resoluciones. Cabe destacar el valor ético de estas organizaciones que se llegó a materializar en la redacción de una Carta de los Derechos Ciudadanos¹³⁴, la cual en algún momento logró repercutir en el ámbito gubernamental.

Por otra parte cabe reiterar la conexión recurrente entre varias de estas agrupaciones cívicas con los partidos políticos, que incluso en algunos momentos se ha traducido en la presencia simultánea de algunos liderazgos en ambas instancias; empero, la mayoría de las asociaciones que habían venido trabajando alrededor del tema electoral, no han trascendido las coyunturas específicas que les dieron origen, por lo que en la actualidad prácticamente han desaparecido de la esfera pública.

¹³³ Entre ellas se puede mencionar a: Movimiento Ciudadano por la Democracia, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y, Mujeres en Lucha por la Democracia.

¹³⁴ Elaborada en el Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas, en junio y julio de 1995; de acuerdo con Ramírez, 1998, p.289.

4.3.3 La vinculación de la organización popular con los partidos políticos

El ámbito electoral ha sido uno de los espacios donde históricamente se han concretado diversos procesos de exclusión de amplios sectores, por lo que a la fecha y aún en términos estrictamente procedimentales la democracia mexicana difícilmente puede ser concebida como un régimen consolidado, en tanto la calidad del proceso visto de manera integral arrastra diversos problemas esencialmente ligados a prácticas iliberales, que en su momento han sido comentadas.

En consecuencia, el surgimiento y la consolidación de diversas organizaciones y movimientos sociales, en alguna medida habría que observarlos como respuesta a la incapacidad de los partidos políticos para abrir sus agendas a la agregación de demandas de diferentes comunidades, así como ante su poca permeabilidad social.

A pesar de lo anterior, la intersección de ambas esferas ha tenido verificativo en varios momentos y circunstancias, como se ha venido analizando; en ese sentido es interesante observar la utilización que organizaciones como AB harían de los dos ámbitos, integrándose a la disputa electoral en la perspectiva de obtener espacios de representación política respaldados por la organización popular.

Para AB como para otras organizaciones independientes, la lucha por la defensa del voto se convirtió en otro catalizador y aglutinador de diversas fuerzas sociales y ciudadanos; así, bajo la idea de que la presencia en los espacios de la representación política garantizaría una mejor gestión de sus demandas, dirigentes como Francisco Saucedo, Yolanda Tello, Javier Hidalgo, Francisco Alvarado, Beatriz Baños y Marco Rascón, entre otros, se habrían de incorporar en diferentes momentos a las instancias legislativas manteniendo una presencia paralela en ambas organizaciones.

No obstante, la vinculación de AB con el espacio electoral habría de propiciar una escisión en el MUP, pues para varias organizaciones de izquierda la relación con las instituciones, particularmente con las electorales, implicaba legitimar a quienes obtenían triunfos bajo sospecha de haber violentado la ley, además de que percibían a dichas instancias como inútiles para la consecución de sus objetivos dada la conducción arbitraria que les caracterizaba.

Más allá de ese debate, evidencias empíricas muestran la relevancia de la vinculación entre partidos y organizaciones sociales para el futuro de ambas (Cf. Tavera, 2007), aunque dado el protagonismo actual de los partidos en la vida política nacional, dicha relación ha sido en mayor medida determinada por éstos; baste mirar el papel que actualmente viene desempeñando el PRD en el DF, asumiendo el liderazgo de las fuerzas electorales de izquierda y determinando la operación política de gran parte de las organizaciones sociales independientes, a través de dirigetes afines que alinean a sus organizaciones a las directrices del partido en el gobierno de la ciudad, sin que en muchos casos se hayan superado las prácticas corporativas y clientelistas (Cf. San Juan, 2001).

En este sentido se puede advertir que para varias de las organizaciones civiles que han optado por sumarse a la lucha electoral, su futuro ha quedado supeditado al nivel de vinculación con los partidos y al éxito en las urnas de éstos, sin que ello refiera necesariamente una mayor permeabilidad social de los partidos, ni que ese fenómeno haya favorecido la puesta en marcha de una vida interna más transparente y democrática en ambos.

De tal forma que a pesar de que inicialmente los partidos fueron vistos con desdén por gran parte de las organizaciones independientes, esta percepción se iría modificando conforme la competencia electoral ha venido siendo más efectiva y apegada a las normas jurídicas y, en tanto dirigentes de asociaciones han podido acceder a los espacios de la representación política, sin que a la fecha exista un balance objetivamente confiable sobre los resultados de este viraje para las bases

de las organizaciones sociales. Esta simbiosis y las consecuencias específicas para los representados, sigue siendo una cuestión por analizar.

En todo caso y como saldo preliminar de la integración de diversos liderazgos sociales a las instancias de la representación política vía los partidos, cabe recuperar la reflexión en cuanto a la necesidad de diferenciar entre la lucha por los espacios políticos en la ciudad y la que debiera darse por la defensa de la ciudadanía plena; pues no obstante que través de los partidos algunos dirigentes sociales se han incorporado a curules en las cámaras legislativas con el objetivo expreso de gestionar los intereses de sus representados, las consecuencias de esa presencia a favor de los derechos inherentes al concepto de ciudadanía siguen siendo poco contundentes (Cf. Cuellar, 1997, p.280).

Cabría por tanto distinguir entre la presencia de estos dirigentes sociales en los órganos legislativos y la concreción de cambios institucionales tendentes a brindar certidumbre a la disputa electoral en el DF; con la labor concreta de esos liderazgos en torno a las demandas históricas de sus organizaciones, relacionadas con la necesidad de revertir las grandes desigualdades sociales palpables en la ciudad capital, tema que en gran medida no han logrado posicionar en la agenda de los partidos respectivos.

La explicación de esta dinámica es por demás compleja pues entran en juego diversos factores e intereses, empero se pueden identificar algunas constantes que aportan luz a una exégesis preliminar como: la centralización de las decisiones sobre agendas y tiempos en los coordinadores de las distintas fracciones legislativas, la organización jerárquica en los propios grupos políticos, el privilegio que ostentan las élites de los partidos en cuanto a la adjudicación del trabajo legislativo, así como la incapacidad u omisión de muchos dirigentes sociales para articular un movimiento sólido en torno a causas sociales comunes, pues siguiendo la reflexión de Cuellar (1997, p. 276) ni los seísmos de 1985 ni las

elecciones de 1988 habrían de socavar las formas parcializadas de lucha en el interior de las organizaciones urbanas populares.

Asimismo, habría que sumar la insolvencia de muchas asociaciones para desplegar un liderazgo colegiado que lograra posicionar sus intereses colectivos en la agenda de los partidos, directamente o a través de los dirigentes que se han integrado a éstos, así como para demandar una rendición de cuentas puntual y periódica sobre el trabajo político de los representantes sociales que se han incorporado a alguna de las cámaras.

En contraparte, se ha verificado la sujeción de muchos movimientos y organizaciones a la dinámica e inercia de la vida partidista, lo que en alguna medida contribuyó a la disolución de iniciativas cívicas como la Asamblea Nacional del Movimiento Urbano Popular (ANAMUP) y la Convención Nacional del Movimiento Urbano Popular; no obstante, otras organizaciones sociales como el Frente Popular Francisco Villa han trascendiendo a esta dinámica manteniendo un margen de autonomía de los partidos.

Se podría recapitular en torno a esta última circunstancia que la posición asumida por algunas organizaciones de izquierda, además de ser consecuencia de su concepción sobre la vida institucional, ha sido una respuesta a la ineficacia e ineficiencia de la administración pública capitalina para atender las diversas demandas sociales, en tanto la gestión de éstas y la incondicionalidad política siguen siendo directamente dependientes (Cf. San Juan, 2001).

En este sentido cabe registrar que desde 1997 el PRD ostenta la titularidad del Ejecutivo local, que al año 2007 disponía de mayoría calificada en la ALDF¹³⁵, con

¹³⁵ Para la integración de la ALDF se mantiene la denominada cláusula de gobernabilidad vigente desde 1987, en su momento cuestionada por el PRD en la oposición, mediante la cual el partido que obtiene el mayor porcentaje de votos, siempre que esté por encima del 30%, tiene derecho a que se le otorguen las curules de representación proporcional necesarias para alcanzar la mayoría absoluta; lo cual pone en evidencia la simpatía por construir mayorías legislativas de manera artificial en

Jefes Delegacionales en 14 de las 16 demarcaciones, que era la segunda fuerza en la Cámara de Diputados Federal y, que en las instancias de representación política y en las estructuras burocráticas locales se habían ido sumando varios liderazgos sociales; empero, los índices de pobreza y marginación en la capital no han disminuido de manera significativa respecto de los que se registraban cuando los priistas perdieron el poder local en las urnas¹³⁶.

Este contexto se viene agravando aún más ante la incapacidad de los ciudadanos, grupos y organizaciones aglutinados en torno al PRD para democratizar sus procesos internos de elección de dirigencias y candidatos a cargos de representación política, lo que de suceder contribuiría al posicionamiento de ese partido como una opción viable de gobierno de izquierda a nivel federal, de lo cual adolece el sistema de partidos en México; sin que ello suponga decir que los otros partidos registren una vida interna democrática.

De tal forma cabe recuperar la reflexión de García (2001) en el sentido de que la integración de determinados liderazgos sociales a los cargos de representación política, que de alguna manera estaría atendiendo a la dimensión descriptiva del concepto, no resulta suficiente para garantizar la atención de las demandas de los colectivos de origen; en tanto sería necesario sumar a esta iniciativa mecanismos de control paralelos, que aluden esencialmente a la acción sustantiva del representante y a la rendición de cuentas de su trabajo político.

A pesar de los factores antes expuestos que repercuten directamente en el estado actual de la movilización popular autónoma, cabe reflexionar que si bien en algunos momentos ha dado muestras de cierta pasividad, tal vez sería más preciso decir que permanece en estado latente, dada la vigencia de diferentes factores que la originaron y que siguen generando malestar social.

detrimento de los contrapesos que debieran existir en todo órgano de gobierno plural, como reflejo de la realidad que debe representar.

¹³⁶ Al respecto se pueden consultar los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En abono a esta interpretación baste recordar la mega marcha del 27 de noviembre de 2003 en la que participaron cientos de miles de manifestantes, verificada también en varias ciudades del interior del país en protesta por el intento gubernamental de abrir a la inversión privada el sector energético, la cual fue convocada tanto por organizaciones corporativas como el Sindicato Mexicano de Electricistas y la Unión Nacional de Trabajadores, como por otras organizaciones con un margen mayor de autonomía como El Barzón, El Campo no Aguanta Más y la Promotora Nacional Contra el Neoliberalismo¹³⁷.

Asimismo, cabe registrar datos en torno a que durante el año 2007 cerca de 12.5 millones de personas realizaron dos mil 932 movilizaciones en la vía pública de la capital, para expresar demandas y quejas sobre acciones de gobierno, entre las que destacan: suministro de energía eléctrica, dotación de agua, espacios educativos, servicios de salud, mejoras laborales, agrarias, jurídicas y transporte¹³⁸.

A pesar de que tanto en la citada mega marcha como en muchas de las movilizaciones referidas han mediado factores y actores vinculados a intereses electorales, destacando la presencia de dirigentes y militantes de algunos partidos políticos, es importante registrar que amplios sectores de la sociedad civil permanecen inconformes ante los resultados que las administraciones locales ahora de izquierda están arrojando, sobre todo en cuanto al combate a la marginación social y a la segregación de muchos colectivos; no obstante, el análisis sobre el devenir de este capital social requiere de un análisis más profundo que abre otras líneas de investigación.

¹³⁷ Sobre la crónica de la mega marcha y sus convocantes se puede consultar el diario: *La Jornada*, 28 de noviembre de 2003, p.3.

¹³⁸ De acuerdo con el informe de la Secretaría de Gobierno del DF sobre marchas en la capital del país, donde se especifica que del total, 892 correspondieron al ámbito local, mil 582 al federal y 458 a otro tipo (deportivas, religiosas y culturales). Los manifestantes recurrieron a diversas formas de expresión: mil 158 concentraciones, 466 bloqueos, 368 marchas, 336 mítines, 48 caravanas, 37 reuniones agendadas, 35 plantones, 22 *tomas* de instalaciones, 3 huelgas de hambre, una protesta individual y 458 acciones distintas.

4.3.4 La movilización popular en la construcción de ciudadanía

Como se ha venido comentando, la movilización popular independiente ha venido enfrentando diferentes obstáculos para su articulación e implicación en la toma de decisiones de gobierno, no obstante, en los últimos años se ha podido registrar un cambio en su seno en cuanto a la percepción del espacio público, asimilándolo como el ámbito natural para la acción de los sujetos y las organizaciones sociales.

Asimilar al espacio público bajo esta perspectiva cobra relevancia en tanto hasta hace pocos años era práctica común que fuera utilizado primordialmente por asociaciones vinculadas con la estructura corporativa, de manera especial con los partidos políticos, sin que el sujeto común y el movimiento asociativo independiente tuvieran la posibilidad de hacer uso de él con libertad y gozando de las garantías de ley.

Se puede establecer entonces que esta transición ha supuesto un avance en una doble dimensión: por un lado, ha sido producto de una creciente toma de conciencia del sujeto sobre sus derechos y obligaciones en calidad de ciudadano y; por el otro, ha implicado su reconocimiento por la autoridad como interlocutor obligado, motivando así la apertura de espacios para dicha interlocución, con independencia del carácter, los alcances y la permanencia de estos espacios.

Este proceso guarda relación directa con la premisa republicana en torno a que la implicación paulatina del ciudadano en el espacio público, contribuye a generar mejores resultados en materia de participación y deliberación; es decir, que va generando un proceso formativo de sujetos aptos en las labores propias de la participación y por ende, tolerantes con la pluralidad inherente a la complejidad de la ciudad (Álvarez, 1997, p.148).

Asimismo, es importante observar el cambio que se ha venido generando en el movimiento asociativo independiente, en el sentido de que si bien en este nuevo

contexto no se han abandonado las demandas esenciales de los grandes sectores sociales, se ha ampliado el margen para que emerjan al espacio público proyectos de vida diversos; aunque la consecución de sus intereses enfrente aún muchas limitaciones organizativas, de recursos y de gestión, como se ha venido observando.

No obstante, la reivindicación del sujeto y sus organizaciones independientes sigue enfrentando un contexto político anclado en prácticas autoritarias, de informalidad y disimulación; en otras palabras, un contexto político controlado por actores que disponen de los incentivos para preservar un *statu quo* en el que las libertades de expresión, asociación y elección, propias de la democracia liberal, son en distinta medida coartadas.

Por lo anterior, el análisis cualitativo en torno al movimiento asociativo en la capital, no debe perder de vista que el principal desafío sigue siendo la cristalización del concepto de ciudadanía plena para las grandes mayorías de residentes (Cf. Álvarez, 2006), cuyo avance gradual debería repercutir en la disminución de los grandes niveles de exclusión y de marginación social que prevalecen.

En ese sentido habría que señalar que muchos movimientos sociales han venido contribuyendo al cambio político y social en la capital, en cuyo seno han participado sujetos cada vez más conscientes de la importancia de su implicación en el espacio público y de su interacción con otras organizaciones, asumiendo una actitud más cívica y propositiva frente a las diferentes instituciones gubernamentales.

Cabe apuntar aquí que la alusión a la autoridad no debiera asociarse con lo indeseable para el Estado en su conjunto, pues por el contrario, a lo largo de la investigación se ha insistido en que el gobierno y, específicamente la representación política, son parte imprescindible en la transformación del sistema

político, particularmente en México dada su condición de democracia defectuosa, trascendiendo hacia una régimen cuantitativa y cualitativamente más representativo en todas sus dimensiones.

Paralelamente, el sentido del cambio político y sus alcances reales dependerán en gran medida del papel que desempeñen las organizaciones independientes en el proceso, es decir, de la interacción de estas organizaciones con los propios partidos políticos, legitimados para renovar las reglas que norman la convivencia política en la capital del país.

Es también imprescindible observar que en la actuación de las propias organizaciones civiles debiera hacerse efectivo el principio republicano de la responsabilidad, que en esencia alude a la observación de derechos y obligaciones públicas; lo cual les coloque en condiciones más favorables para pugnar contra la exclusión en sus diferentes manifestaciones y contra la disimulación en sus múltiples expresiones, abonando así a la construcción de ciudadanía.

En ese sentido, sería deseable que los ciudadanos y las organizaciones independientes asumieran la formulación de demandas como derechos de los que simultáneamente emanan obligaciones; así como que percibieran a la implicación en el espacio público como un acto de corresponsabilidad con la autoridad y, particularmente, con la representación política, orientado por los principios del respeto y la reciprocidad.

En suma, la observación de estas premisas debiera contribuir a revertir el proceso de erosión, en su sentido más amplio, al que está hoy sujeta la vida pública en la ciudad, en tanto a pesar de la alternancia en el gobierno local refrendada a favor del PRD, la capital sigue siendo el reflejo fehaciente de la pobreza, la marginación, la desigualdad y la escasa implicación ciudadana en el espacio público; donde el privilegio se sigue imponiendo al bienestar general y donde las políticas públicas

siguen derivando de decisiones unipersonales amparadas por el principio de la mayoría electoral, sin contrapesos efectivos ni rendición de cuentas del trabajo político, en otras palabras, sin que medie el ejercicio de la política en el sentido republicano contemporáneo en su momento apuntado.

Con base en todo lo anterior, cabe recapitular que si bien las contribuciones de la movilización popular a la vida política de la ciudad han sido relevantes, en diferentes momentos ha experimentado un estancamiento y algún grado de dispersión atribuibles a factores internos y externos como:

- La persistencia de visiones instrumentales entre dirigentes y asociados;
- El anquilosamiento de liderazgos y su desdén hacia la diversidad y complejidad del contexto capitalino, sin menoscabo de las legítimas demandas de cada organización;
- La preeminencia entre algunos dirigentes de intereses personales y de grupo asociados a la vida partidista;
- La falta de democratización interna en muchas organizaciones;
- La carencia de una vinculación efectiva entre las organizaciones populares y sus demandas, con los espacios institucionales para la participación ciudadana;
- La ausencia de espacios institucionales para la participación que conjuguen lo territorial con lo sectorial y, que en ese sentido, permitan tener una visión integral sobre determinado problema, al tiempo que contemplen diferentes niveles de implicación;
- El endeble compromiso de los partidos políticos con la asociación civil independiente y con la discusión pública de sus agendas; favoreciendo interacciones de carácter informal y al margen de la sanción pública;
- La constante en el seno de los partidos políticos de intentar excluir de la vida institucional a las organizaciones que no se integran al manejo corporativo que históricamente han consolidado;

- La incapacidad de muchos liderazgos sociales de cimentar entre sus representados a la implicación ciudadana en el espacio público como un fin en sí mismo.

4.3.5 El otro eslabón de capital social

El análisis de las relaciones de los gobiernos capitalinos con la sociedad civil organizada requiere, además del escrutinio de la estructura institucional y de la referencia a los movimientos sociales reivindicativos, una mirada a otro tipo de capital social cívico que cuantitativamente ha registrado una tendencia ascendente, de manera particular el asociacionismo de carácter asistencial que desde los años 90 habría de proliferar entre diversos sectores sociales; lo que permitirá disponer de un panorama más amplio sobre el movimiento asociativo actual en el DF. A continuación se presenta a estas organizaciones de acuerdo con su ubicación geográfica y actividad preponderante:

Distribución por actividad de las asociaciones inscritas en el registro de entidades ciudadanas del DF

Delegación	%	Total	Indígenas	Empresarios	Profesionistas	Der. Humanos	Asistenciales/ Salud	Deporte	Trabajadores	Vivienda/Serv.	Educa/Cultura	Democracia	Relig/Familia	M. Ambiente	Mujer
Iztacalco	1.6	10		1			2	3		2		1			1
Cuajimalpa	.6	4					1				2		1		
Azcapotzalco	2	13		1			8					1		2	1
A. Obregón	7.3	46		4	3	2	21				8		7	1	
Iztapalapa	4.4	28	2	2		4	11	2	2	1	4				
Tlahuac	.6	4			1		3								
Xochimilco	1.7	11					8	1	1						1
Tlalpan	7.4	47	3	2	2	2	21				9		6	2	
Coyoacán	7.4	47	2	1	2	2	13				15	4		3	5
V. Carranza	2	13	1				2	2			3	1	1	1	2
B. Juárez	19.4	123	2	5	13	4	41	2	3	2	22	3	13	8	5
G. A. Madero	4.4	28	1	3	2	2	11	1	1		4	1	2		

M. Hidalgo	13.1	83	1	12	5		37	2			13		7	3	3
Cuauhtémoc	26.4	167	3	21	20	8	57	6	10	2	22	3	4	4	7
M. Contreras	1.3	8	1				6				1				
Milpa Alta	.3	2	2												
Total	100	634	18	52	48	24	242	19	17	7	103	14	41	24	25
%		100	3	8	7.5	4	38	3	3	1	16	2	6.5	4	4

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación.

Tomando como base el registro del gobierno federal a la fecha¹³⁹ se puede destacar la existencia de un mayor número de asociaciones de este tipo en las delegaciones que abarcan el centro de la ciudad, las que a su vez cubren las zonas más urbanizadas, con más y mejores redes de comunicación y donde históricamente se ha centralizado la actividad productiva y la prestación de servicios; no obstante cabe observar que en muchos casos la disposición de infraestructura incide en la selección del lugar donde se instala la oficina de la asociación, con cierta autonomía de la zona de influencia efectiva, lo cual contribuye a explicar que en la delegación Cuauhtémoc que abarca al centro histórico de la ciudad se localice el 26.4% de estas asociaciones.

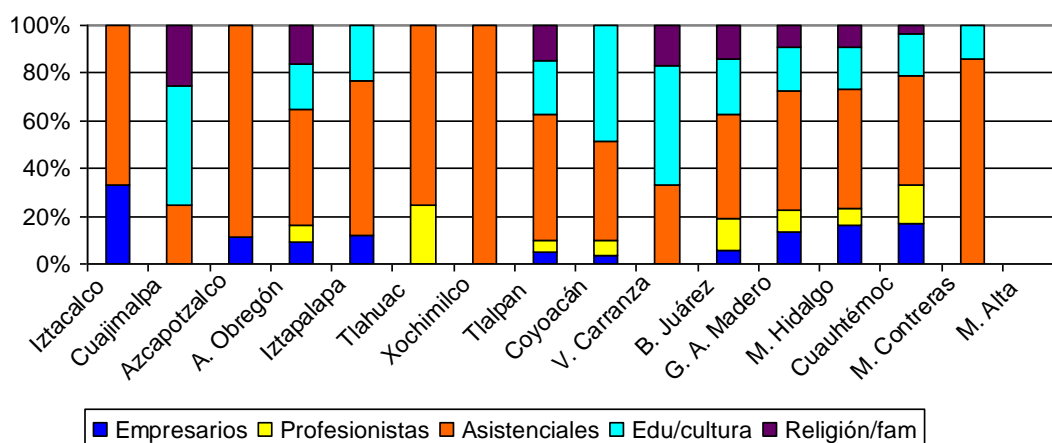
El caso de esta delegación es por demás singular en tanto como ya se comentó, en ella se pueden observar comunidades y colectivos radicalmente disímbolos, tanto en lo que hace a las zonas residenciales como a los espacios ligados con la prestación de servicios; asimismo, es una de las regiones más densamente pobladas donde se ubican muchas oficinas de gobierno.

La diversidad y complejidad que ello implica contribuye a explicar que en esta delegación compartan espacio una gran pluralidad de asociaciones; no obstante, en el rubro educación/cultura comparte protagonismo con Benito Juárez, en democracia es superada por Coyoacán y, en religión/familia son varias las

¹³⁹ Existen otros directorios sobre organizaciones de la sociedad civil como el del Centro Mexicano para la Filantropía o los que ofrecen algunas delegaciones políticas, empero, se optó por tomar en cuenta al de la Secretaría de Gobernación ante la posibilidad de ser refutado.

delegaciones que la superan en número, destacando aquí una vez más Benito Juárez, en la que entre sus particularidades de carácter político hay que anotar el refrendo de gobiernos de derecha.

Perfil de las principales asociaciones por delegación política



En este sentido es conveniente observar la relación entre el tipo de actividad de las asociaciones con el nivel socioeconómico prevaleciente en cada delegación política, pues no obstante que las de tipo asistencial predominan en todas las demarcaciones de la ciudad constituyendo el 38% del total, en las delegaciones con mayores niveles de renta como Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Tlalpan, Álvaro Obregón y Coyoacán se acentúa su presencia seguida de las ocupadas en temas educativos y culturales, que incluso predominan en esta última demarcación, en gran medida como reflejo de la gran actividad cultural que tradicionalmente ahí se ha desarrollado.

Si bien en estas delegaciones se encuentra un tanto diversificado el espectro de actividad de las asociaciones, cuantitativamente se distinguen dos tipos más: las empresariales, sobre todo en Miguel Hidalgo donde se ubican algunas de las colonias con las rentas más altas como Polanco y una parte de Lomas y; las de profesionistas, destacando aquí el caso de Benito Juárez donde como se señaló

también sobresalen las asociaciones vinculadas con temas de religión/familia, variable que guarda relación con el hecho de que en esta zona conviven amplios grupos de clase media que suelen compartir valores tradicionales.

Centrando la atención en los factores que estarían motivando a un número cada vez mayor de personas a comprometerse en el asociacionismo de tipo asistencial, es factible identificar actitudes ligadas a dogmas y prácticas religiosas que buscan una recompensa individual de orden moral; mismas que en contraparte generan en el beneficiario un compromiso con el donante también de carácter moral.

En otras palabras, el hecho de que esta solidaridad parta de relaciones señaladamente desiguales, determina que difícilmente de ella se puedan derivar lazos de reciprocidad en torno a causas comunes, pues de hecho la búsqueda de estos lazos no forma parte de los motivos que dan lugar a la acción inicial; lo que a final de cuentas abona a la reproducción de relaciones de dependencia más que de igualdad.

En la misma perspectiva, es importante observar que alrededor de este tipo de asociacionismo cuantitativamente dominante en las delegaciones con los niveles de renta más altos, suelen prevalecer motivaciones de tipo personal y familiar, un tanto ajenas a compromisos sociales de largo plazo; además de que las aptitudes y los recursos materiales de los participantes juegan un papel fundamental para su posible implicación.

En otro orden de ideas, llama la atención la ausencia de cierto asociacionismo en las mismas delegaciones, es decir, las pocas o nulas asociaciones vinculadas con temas de indigenismo, derechos humanos¹⁴⁰, deporte, trabajadores, mujeres,

¹⁴⁰ Cabe acotar que frente a los altos índices de inseguridad pública que a la fecha se registran en el país incluida desde luego la Ciudad de México, se han conformado varias asociaciones civiles encabezadas en su mayoría por familiares y amigos de víctimas de delitos, particularmente de secuestro y extorsión, para exigir castigo a los responsables; cuyo balance preliminar y perspectivas sociales son aún tema por abordar.

vivienda/servicios y democracia que en esta clasificación tiene que ver esencialmente con lo electoral.

En cuanto a las zonas más pobladas de la periferia donde se pueden observar los índices de pobreza y marginación más altos, se registra el menor número de asociaciones de tipo asistencialista, siendo el caso de Cuajimalpa, Tlahuac, Magdalena Contreras, Milpa Alta e Iztapalapa; aunque sobre esta última cabe decir que es la más densamente poblada, donde se contabiliza la comisión de delitos más alta y, como en su momento se comentó, donde se han gestado diversas organizaciones urbano populares de carácter independiente.

En el caso de las delegaciones con población más heterogénea como Iztacalco, Azcapotzalco, Xochimilco, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero, se registra un nivel de asociacionismo bajo aunque relativamente más alto que en las delegaciones que albergan a la población con más carencias; de modo que en estas delegaciones se puede observar que existe una mayor diversidad de asociaciones pero sin que se pueda establecer el predominio de alguna, salvo de las asistenciales/salud.

Resumiendo, vistas en conjunto las asociaciones inscritas en el padrón oficial, se puede establecer que a la mayoría de ellas les son ajenos temas como democracia, vivienda/servicios, trabajadores e indígenas; asimismo, varias de ellas han participado en los mecanismos para la participación ciudadana, en cuyo marco han podido acceder a los apoyos y subvenciones del gobierno a través de figuras jurídicas como los fideicomisos y los donativos, que a la fecha se siguen operando con un margen de discrecionalidad propicio para el tráfico de influencias, el conflictos de interés y otras formas de corrupción¹⁴¹.

Por otra parte, resulta significativo contrastar los temas que son relevantes para cada tipo de asociacionismo, lo cual permite observar que varias cuestiones de

¹⁴¹ Al respecto se puede consultar: Villanueva, 2010.

relevancia social han sido soslayadas por el conjunto de organizaciones antes referido; temas que en general han estado ausentes en las agendas puesta a discusión en los mecanismos para la participación ciudadana, y que en alguna medida por ello han permanecido como banderas de los diversos movimientos sociales independientes.

Con base en estos referentes empíricos, cabría finalmente reflexionar sobre las razones y los contenidos de la implicación ciudadana en el espacio público dependiendo del sector social al que se alude, pues mientras para la población con mayores recursos los temas principales que la incentivan a participar tienen una relación directa con intereses esencialmente privados, para los sectores con menores recursos las motivaciones de su implicación responden con mayor frecuencia a intereses más generales y de carácter público, siendo fundamental la participación directa de los afectados para la consecución de sus objetivos, dada la persistencia de los vicios y las limitaciones de la vida institucional analizados.

4.3.6 Conclusiones preliminares

En cuanto al futuro de la participación ciudadana y del asociacionismo en las delegaciones políticas de la Ciudad de México, se pueden establecer las inferencias siguientes:

- Para muchos ciudadanos y asociaciones las vías institucionales seguirán resultando poco atractivas, en tanto prevalezcan los diversos incentivos alrededor de la informalidad para presentar demandas e intentar influir en la decisión de las diferentes autoridades.
- De prevalecer las condiciones estructurales antes analizadas alrededor de la participación ciudadana, es factible establecer que la puesta en marcha de políticas de participación se dará en la medida en que el partido en el gobierno perciba una coyuntura favorable, sin garantía de continuidad.
- En ese sentido, dado el protagonismo de los partidos políticos en la vida pública local, éstos seguirán interviniendo de manera directa en la

definición de la política respectiva, atendiendo intereses básicamente de carácter electoral.

- Considerando la posición que sobre el particular han asumido ambos partidos en la capital, se puede establecer que el avance hacia un auténtico modelo de deliberación inclusiva y vinculante, será lento y muy complejo.
- No obstante, un concurso cada vez mayor de la sociedad civil organizada en el impulso de la participación, en el mediano plazo podrá repercutir en la disposición de más esferas públicas donde pueda escuchar la justificación de decisiones de gobierno, alcanzar una mayor conciliación de intereses y, hacer un contrapeso real a las prácticas informales.
- En una perspectiva de carácter normativo, el impulso de la participación ciudadana debiera repercutir en la rendición de cuentas del trabajo sustantivo de la representación política, en una convivencia constructiva más amplia, en la disminución de los diferentes procesos de exclusión, en el desarrollo de una cultura cívica y, en esa medida, en el proceso de construcción de ciudadanía plena.
- Dada la evidencia empírica aquí presentada, dicho impulso requerirá entre otros factores de la presencia de liderazgos civiles y políticos más representativos, con una visión y un compromiso eminentemente sociales.

Capítulo 5. Una perspectiva normativa en torno a la democracia participativa

5.1 Los factores contextuales en el debate sobre participación

5.1.1 La factibilidad del ámbito local

El análisis efectuado anteriormente en torno a los referentes empíricos en Madrid y en la Ciudad de México, conmina a reflexionar sobre las implicaciones que ha tenido la variable contextual en la evolución de los procesos de participación ciudadana, en tanto desde un punto de vista normativo el proceso de institucionalización de ésta registra como uno de los aspectos de mayor controversia, el referente al entorno ideal para su cumplimiento a la luz de la amplitud y complejidad de las sociedades contemporáneas.

En lo relativo a la dimensión territorial se puede establecer que existe un acuerdo mínimo en aceptar que el nivel local constituye el espacio idóneo para la implicación de los sujetos en la cosa pública, en razón fundamentalmente de las posibilidades que en él existen de establecer relaciones de proximidad entre vecinos que comparten diversos intereses, con autoridades encargadas de la administración de territorios relativamente constreñidos (Mansbridge, 1983; Ziccardi, 1997; Young, 1999; Subirats, 2001; Navarro, 2002).

A favor de esta postura se añaden ideas como que la amplitud, complejidad y diversidad de la sociedades modernas, hacen prácticamente imposible una implicación intensa de sus residentes en procesos de participación ciudadana, pues además en contextos amplios la eventual interacción lingüística se torna complicada dado que se llega a verificar en lapsos cortos, entre personas que suelen compartir pocos espacios comunes, que sus actividades cotidianas no convergen y, que ostentan intereses disímboles e incluso muy opuestos.

De hecho si se comparan los espacios para la participación ciudadana habilitados en Madrid con los de Alcobendas, o los instituidos en las delegaciones políticas del DF con las asambleas populares en cualquier barrio de la capital mexicana, se puede advertir que la presencia de residentes es mucho mayor en los contextos

reducidos que en los establecidos en las grandes urbes, sin que con esto se aluda a la calidad del debate en cada uno de los órganos citados.

Por otra parte, de acuerdo con las mismas evidencias empíricas de esta investigación, entre más limitado es el espacio territorial en el que se verifican los procesos de implicación ciudadana, las unidades de análisis suelen ser los residentes a título personal; mientras en los espacios más amplios si bien no se niega la individualidad del interviniente, se le suele insertar en un contexto un tanto ambiguo que presumiblemente lo determina en mayor medida dada la diversidad de fuentes de información.

En este sentido, normativamente algunos autores se han decantado por una participación ciudadana que ya sea a título individual o colectivo tenga un referente territorial de proximidad, es decir, consideran que la interacción más productiva se verifica entre grupos pequeños de una misma circunscripción, pues ello hace más factible establecer una idea de bien común, mientras favorece la cohesión y la reciprocidad reflejadas en forma de consensos (Barber, 1984; Mansbridge, 1999).

Profundizando en esta vertiente de análisis cabe referir el estudio de caso desarrollado por Mansbridge (1983) en torno a la democracia deliberativa, específicamente sobre las reuniones ciudadanas o *town meetings* de Nueva Inglaterra, entre cuyas aportaciones a este debate se encuentra la opinión sobre la inconveniencia de extender la deliberación a todos los espacios públicos, para todos los temas y en todos los momentos; para él, la deliberación, concebida como una forma comunicativa que tiende a las decisiones de consenso, se desarrolla de manera más efectiva en contextos en que los participantes comparten intereses, relaciones de amistad o ligas sociales de proximidad y, cuando se proponen soluciones óptimas identificables.

Esta aseveración puede ser respaldada con la experiencia de participación en Alcobendas, territorio relativamente compacto donde algunos sectores y grupos de residentes, en general homogéneos y con demandas en buena medida ajenas a la satisfacción de necesidades básicas, han logrado consolidar un nivel significativo de asociacionismo e implicación en el espacio público, frente a una autoridad que los ha alentado a implicarse habilitando instancias formales para la interacción entre las partes con alguna periodicidad.

En la misma perspectiva, cabe observar el hecho de que en otros escenarios de la propia geografía de Madrid como Orcasitas y, más aún, en algunas delegaciones políticas de la Ciudad de México, donde se han registrado prácticas de participación en el ámbito vecinal, la implicación del sujeto en el espacio público se ha derivado de un contexto de conflicto ante condiciones de vida inequitativas, así como respondiendo a una tradicional reticencia de la autoridad a interactuar con quienes ponen en tela de juicio la labor de representación política.

Con lo anterior se pretende llamar la atención sobre el hecho de que si bien en general los ejercicios de participación ciudadana pueden llegar a mejor puerto en comunidades territorialmente reducidas y entre personas que comparten valores, objetivos y una convivencia relativamente armónica; los factores contextuales de conflicto también tienen una gran importancia, como potenciales detonadores de la implicación del sujeto a favor de reivindicaciones colectivas.

De tal forma que en términos procedimentales, la evidencia empírica revisada aquí permite ratificar que el contexto local es el más adecuado para que los residentes decidan interactuar con sus vecinos y encuentren condiciones de respeto, identidad, igualdad y reciprocidad para desarrollar procesos de deliberación; frente a escenarios opuestos que en general abren las grandes dimensiones territoriales como las delegaciones del DF, donde los mecanismos puestos en marcha han registrado una escasa implicación de vecinos, aunque en la exégesis de esta situación entren en juego el conjunto de variables en su momento analizadas.

Centrando la atención ahora en la intensidad y en la calidad de la implicación ciudadana en los procesos participativos, cabe observar el hecho de que en algunos casos la ponderación de los contextos locales como los más favorables para tal efecto, viene siendo asociada con una necesidad de limitar a los participantes e incluso con el establecimiento de un estereotipo de los interlocutores aptos para estos fines, en detrimento de quienes bajo este paradigma resultan incompetentes.

Los casos de estudio aportaron elementos sobre una tendencia en algunos gobiernos locales a individualizar la implicación de los residentes en las instancias creadas *ex profeso*, a aislar a los participantes en espacios limitados física y numéricamente, a exaltar temas que no despiertan controversia limitando las posiciones expresamente políticas; en otras palabras, a favorecer la presencia del ciudadano calificado para el debate técnico, ajeno a ideologías y grupos políticos e interesado en reflexionar sobre asuntos de carácter particular e individual.

Esta tendencia registrada sobre todo en los gobiernos locales españoles de derecha, estaría poniendo de manifiesto una concepción excluyente de la participación ciudadana, en tanto a través de diferentes filtros institucionales y técnicos se estaría intentado restringir la asistencia a los foros públicos de cualquier persona y, más aún, se estaría intentando minimizar la posibilidad de que voces críticas al gobierno pudieran alterar la dinámica de trabajo en dichas instancias, en aras de garantizar un nivel mínimo de intensidad en las deliberaciones.

Empero, si bien como se ha venido señalando en términos normativos la deliberación debe ser en esencia un encuentro para el intercambio de ideas razonadas y razonables, donde mediante la ponderación del mejor argumento se alcancen las decisiones más convenientes en función del interés general (Cohen, 1996; Habermas, 1998; Bohman, 1998; Neblo, 2005), es necesario reparar en el

carácter endógeno de sus contenidos, es decir, en su esencia constructiva de nuevas posiciones razonadas donde la pluralidad de opiniones es consustancial.

Cabe entonces reiterar que la deliberación implica ante todo la exposición de los participantes al intercambio de ideas en espacios amplios y sujetos a la sanción pública, donde por definición entran en juego intereses políticos ya que a los participantes les motivan intereses generales y, más aún, dado que los intervinientes tienen como interlocutor a una autoridad a la que les son subyacentes relaciones de poder y dominación¹⁴².

Por lo anterior, resulta cuestionable la intención de propiciar una presencia vecinal en dichas instancias bajo las condiciones descritas, con el argumento de pretender *despolitizar* las deliberaciones, pues si bien existe una diversidad de asociaciones que están presentes en el espacio público, la organización civil que se implica en los procesos de participación ciudadana es en esencia un asunto de carácter político, como se ha venido sosteniendo en esta investigación.

En todo caso, en lo referente al impacto del ámbito local en la viabilidad de los procesos de participación ciudadana y atendiendo a los resultados del análisis efectuado a este nivel, cabe insistir en la inferencia planteada en la hipótesis de trabajo en el sentido de que, la implementación de un modelo deliberativo inclusivo y vinculante a nivel nacional, dependerá en gran medida de su realización inicial en el ámbito municipal; pues la tendencia histórica muestra que es poco probable que el proceso se pueda desarrollar y consolidar en sentido inverso, además de que en su caso carecería del arraigo suficiente como para sentar bases definitivas en tal dirección.

¹⁴² Sobre el concepto de dominación y sus implicaciones políticas se puede consultar: Weber, 1972; Bobbio, 1987.

5.1.2 La informalidad en las relaciones entre los particulares y el poder público

Otro factor presente prácticamente en todos los contextos analizados aquí, es la persistencia de relaciones informales en la interacción entre los ciudadanos y las asociaciones civiles con las diferentes autoridades, en el marco de las cuales se ve acrecentado el margen de autonomía de éstas para decidir unilateralmente sobre tiempos, agenda y alcances de los procesos de participación ciudadana.

Con frecuencia la interacción entre los titulares de las diferentes áreas de la administración pública local y la sociedad civil en general, se da al margen de los espacios institucionales; contexto al que subyacen las prácticas de manipulación de amplios sectores demandantes por parte de gestores y dirigentes, que suelen usar las relaciones de amistad o de simpatía ideológica con el partido en el poder para obtener respuestas a cambio de control político y de respaldo electoral, reproduciendo de esta manera los vicios de la cooptación y de la ausencia de rendición de cuentas.

Vista la informalidad como una variable que incide en la participación del sujeto en el espacio público, su legado debe ser entendido como un problema que se articula tanto a nivel individual como de manera colectiva a través de dirigencias muy centralizadas, que establecen una relación de carácter clientelista con funcionarios públicos encargados de áreas estratégicas para la resolución de sus demandas, en un entorno institucional que adolece de controles efectivos y cuya operación formal enfrenta la competencia de aquellas formas paralelas, que suelen ofrecer mayores incentivos a los implicados.

De tal forma que las prácticas de informalidad se inscriben directamente en el quebrantamiento del Estado de derecho, es decir, trastocan el principio liberal de la supremacía de la ley y de la rendición de cuentas, reproduciendo conductas y procedimientos con los que sistemáticamente se violan las normas y las instituciones sancionadas conforme a derecho, con lo que se coloca a las

respectivas administraciones en una condición de iliberalidad (Cf. Merkel y Croissant, 2001; Zakaria, 2003a).

De tal forma que a pesar de habilitar procesos y mecanismos debidamente institucionalizados y sancionados por la ley, como los destinados a la participación de los residentes en los asuntos públicos, éstos son suplantados por aquellas prácticas viciadas en tanto resultan decisivas para conseguir respuestas que de otra forma se dilatarían o simplemente no se obtendrían; en ese sentido, habría que reparar en la persistencia de diferentes incentivos que estimulan la continuidad de estas prácticas, los cuales suelen ser inversamente proporcionales a los costos por vulnerar la vida institucional.

En este marco y dadas las intrínsecas limitaciones de los órganos para la participación ciudadana que se abordarán más adelante, las negociaciones para alcanzar acuerdos en torno a decisiones políticas relevantes, suelen tener verificativo al margen de aquellos órganos y, por tanto, de la deliberación pública con los residentes, de los controles institucionales y, de las sanciones legales, es decir, de la rendición de cuentas (O' Donnell, 2004).

Se puede establecer entonces que en la construcción de este contexto de informalidad, que afecta directamente la operación ordinaria de las instancias para la participación ciudadana, suelen confluír al menos dos circunstancias: a) la existencia de una estructura institucional frágil, cuyos actores estratégicos pueden recurrir a mecanismos y prácticas paralelas a las previstas en la ley, sabiendo que difícilmente recibirán alguna sanción por sus actos o que en su caso serán menores a los beneficios obtenidos y; b) la presencia de amplios sectores de la sociedad civil que, con independencia de la legitimidad de los intereses en disputa, desatienden las normas jurídicas y las vías institucionales para gestionarlas, consintiendo y reproduciendo esquemas de cooptación, clientelistas e ilegales en aras de conseguir los beneficios buscados.

Este esquema de orden iliberal que en gran medida se corresponde con lo que acontece en los contextos analizados empíricamente, estaría afectando además la igualdad de oportunidades para la representación de intereses, la calidad de las decisiones de gobierno, así como la legitimidad del proceso institucional en su conjunto.

Justamente la reproducción de estas prácticas viciadas y su afianzamiento en calidad de usos y costumbres a nivel local, constituye el principal obstáculo para las políticas de participación ciudadana impulsadas por las administraciones municipales; de modo que de su erradicación depende en gran medida la posibilidad de transitar hacia un auténtico modelo de deliberación inclusiva y vinculante, como la entiende Máiz.

5.1.3 El factor cultural en la informalidad

Retomando la reflexión de Merkel y Croissant en el sentido de que la tendencia creciente de informalidad alrededor de los procesos de toma de decisiones socialmente importantes, sería resultado tanto del legado de los regímenes autoritarios, como de la acumulación de problemas en las nuevas democracias, cabe registrar que *grosso modo* ambos elementos continúan presentes en los contextos nacionales analizados, particularmente el primero, cuyas raíces de índole cultural permiten contextualizarlo como un hecho social¹⁴³.

No obstante, las formas coercitivas que subyacen a las prácticas de informalidad en la actualidad se expresan de maneras más sutiles, lo que conmina a profundizar en el análisis de las vías a través de las cuales se instalan esas prácticas en el imaginario colectivo¹⁴⁴; en ese sentido cabe observar que en los documentos programáticos que luego se traducen en planes de gobierno, de los partidos dominantes en los contextos estudiados, para aludir a las relaciones entre

¹⁴³ Sobre el concepto de hecho social y sus implicaciones sociológicas se recomienda consultar: Durkheim, 1969.

¹⁴⁴ En torno al uso sociológico de este término introducido en la psicología por Jacques Lacan, se puede consultar: Castoriadis, 1989.

los representantes políticos y los representados con poca frecuencia se les asocia con la vida democrática, algunas veces se les vincula con la participación y, en la mayoría de los casos se les ubica en el marco de lo que comúnmente se conoce como atención ciudadana.

En consecuencia se puede inferir que al amparo de este último concepto, ha venido operando la estructura burocrática de los gobiernos locales en tales menesteres; no obstante como en su momento se especificó, existen claras diferencias entre un programa de atención ciudadana y una política de participación ciudadana, en tanto la primera coloca al ciudadano en el papel de simple transmisor de opiniones y demandas ante las cuales la autoridad decide unilateralmente su viabilidad y concreción, mientras la segunda lo involucra activamente en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas para la localidad (Cunill, 1991; Ziccardi, 1998; Subirats, 2001).

De modo que si un gobierno restringe su política de participación ciudadana a un programa de atención a las peticiones de los residentes y, si éstos asumen que aquella política tiene como fin la apertura de espacios institucionales para plantear quejas y denuncias, no sólo se tergiversa al modelo participativo sino que se está ante el riesgo de desdeñar el potencial transformador que subyace a la acción de los sujetos en su entorno, así como el valor de esta acción en la construcción de tejido asociativo, es decir, de lazos de solidaridad y reciprocidad, de capital social que contribuya a una convivencia constructiva.

Esta forma de concebir a la política de participación ciudadana, a la cual como se ha dicho con frecuencia le es inherente el uso de formas alternativas de interacción entre las partes, ha venido cimentando en el propio tejido asociativo que participa en los mecanismos impulsados desde el gobierno, una percepción sobre los derechos de los ciudadanos y las obligaciones de las autoridades basada en un marco referencial muy limitado, lo cual estaría contribuyendo

asimismo al estancamiento observado en los casos de estudio en materia de deliberación.

En forma paralela, habría que registrar que el trabajo realizado desde los gobiernos locales para crear un marco normativo y una estructura institucional en torno a la política de participación, no se ha correspondido con una labor desde los partidos políticos numéricamente más importantes para la construcción de un fundamento ideológico sobre el tema, que comprometa la incorporación permanente y específica de los habitantes en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en caso de que sus candidatos obtengan el mandato en las urnas de ejercer las funciones de la representación política.

Visto el tema desde una perspectiva más integral, habría que reparar en la omisión histórica de los gobiernos nacionales analizados aquí, de impulsar una política educativa que promueva el valor cívico de la participación de todos los habitantes en el espacio público, en una lógica de convivencia constructiva sin discriminaciones; carencia que en gran parte ha repercutido en el ámbito local y que a la fecha no se vislumbran intenciones de solventar.

Estos antecedentes contribuyen a explicar que la política de participación de los gobiernos municipales aquí analizados, registre una tendencia a desplegarse en espacios reducidos, con grupos compactos y bajo una lógica que intenta favorecer la implicación de las élites políticas locales con la injerencia de los partidos políticos nacionales, afectando la intervención efectiva del común de los ciudadanos y de sus organizaciones independientes, en los procesos de toma de decisiones trascendentales para sus respectivas comunidades.

No obstante, habría que considerar que la reproducción de esta política de participación ciudadana acotada, particularmente en el contexto español, ha tenido también como sustento que los sectores sociales inmersos en los mecanismos institucionales, han conseguido satisfacer sus necesidades básicas y conviven en

espacios donde no prevalecen los conflictos, de modo que han logrado acceder a un nivel de interacción con la autoridad menos enconado y más abierto a un diálogo que suele ser acompañado de propuestas que al menos son escuchadas.

Es por tanto necesario diferenciar en ambos contextos el nivel en que los factores antes planteados estarían contribuyendo a la reproducción de las prácticas de informalidad y de un modelo limitado de participación ciudadana; empero, es dable insistir en que a las dos naciones les subsiste un significativo legado autoritario que incide al momento de desplegar las políticas de participación; este elemento contribuye asimismo a explicar que prácticamente la totalidad de los gobiernos analizados registran una sistemática convocatoria a la ciudadanía para integrarse a dichas instancias, más que a participar de manera efectiva en su definición.

Cabría pues sintetizar que el funcionamiento más o menos regular de instituciones y procedimientos para la implicación del ciudadano en los asuntos de interés general, requiere de manera irremisible del correspondiente arraigo en la sociedad de valores republicanos como la libertad positiva y la participación activa, en calidad de pilares de la materialización de una convivencia constructiva ampliamente inclusiva (Cf. Máiz, 2006).

Particularmente en el caso mexicano, la evidencia empírica permite observar la distancia que muchos ciudadanos estarían tomando de las instancias para la representación y la participación vecinal recién electas¹⁴⁵, en tanto a través de ellas no se estaría contrarrestando la pérdida de sentido acumulada en razón de su endeble contribución al cambio de condiciones de vida; en otras palabras, dada la carencia de resultados específicos, la política de participación ciudadana no estaría aportando códigos de significación para el común de los habitantes (Cf. Lechner, 2006).

¹⁴⁵ Cabe releer lo acontecido con la última elección de instancias de representación vecinal y para la participación ciudadana en las delegaciones políticas del DF, que se presenta en el subcapítulo 4.2.5 de esta investigación.

De modo que para alcanzar una mayor y mejor implicación de los residentes en los espacios institucionales, sería necesario recuperar dos principios normativos del modelo deliberativo: la vinculación de la autoridad con los acuerdos alcanzados tras la ponderación de los mejores argumentos y, la consecuente adhesión de los sectores participantes bajo la certeza de que sus aportaciones serán tomadas en cuenta en el proceso de toma de decisiones (O' Flynn, 2009; Parkinson, 2009).

Consolidar un contexto así, implica ante todo un cambio de fondo en la cultura política que hoy orienta el devenir de la participación ciudadana al amparo del modelo representativo, simultáneo al cambio cultural en el seno de la sociedad como causa y efecto de una mayor intervención directa en los procesos de construcción de definiciones socialmente importantes (Schedler, 2004; Lechner, 2006; Gómez, 2006); un cambio cultural que debería reivindicar el valor central de la política como impulsora de perspectivas de largo alcance, así como cimentar en el imaginario colectivo una idea de convivencia constructiva alcanzable con el concurso de las amplias mayorías, hoy ausentes en el espacio público una vez depositado su voto.

En palabras de Arendt (1985), sería necesario reivindicar entonces la capacidad de todos los sujetos para definir los contenidos y los valores comunes; para defenderlos y hacerlos efectivos bajo un pleno reconocimiento de las diferencias, del conflicto como diría Maquiavelo, y, por ende, de la diversidad cultural inherente a toda sociedad moderna.

5.2 El marco estructural de las políticas de participación

5.2.1 Las normas legales

Las políticas de participación ciudadana que hasta el momento se han instrumentado en los contextos analizados aquí, han sido acompañadas por estrategias tendentes a encauzar por la vía del derecho y de las estructuras burocráticas las relaciones entre la autoridad y los diversos agentes sociales;

cuyos alcances y resultados han variado de acuerdo con los objetivos específicos de cada gobierno, así como de la receptividad de la sociedad respectiva.

De tal forma que el análisis de las estructuras legales e institucionales que han dado sustento y viabilidad a dichas políticas, se puede efectuar a partir de las estrategias normativa y organizacional planteadas por Navarro (2002); tomando en cuenta que en los casos de estudio las administraciones públicas han adoptado dichas estrategias, aunque en circunstancias y con resultados un tanto disímiles.

En el caso de España como en su momento se precisó, de acuerdo con las leyes generales del Estado, el marco legal que regula la participación ciudadana en el ámbito local ha sido elaborado por el parlamento y, en el ámbito de sus competencias por los Plenos de los ayuntamientos, los que en algunos casos han abierto foros para escuchar las opiniones de los diferentes sectores y colectivos antes de promulgar sus leyes; lo cual ha dado como resultado un marco legal que en esencia ha mantenido la autonomía de la representación política en la toma de decisiones sobre la acción de gobierno.

Bajo esta dinámica han sido elaboradas las normas jurídicas en materia de participación ciudadana para los municipios de Madrid y Alcobendas, a través de las cuales los grupos políticos mayoritarios en los respectivos ayuntamientos han dado forma a las concepciones que postulan al respecto; incorporando opiniones de la oposición política y del movimiento asociativo en tanto no contravengan las ideas sustantivas de su proyecto.

Este procedimiento es consecuente con la teoría del Estado moderno (Kelsen, 1977), que como se ha dicho establece que la elaboración de las leyes para determinado territorio debe quedar bajo la responsabilidad de las instancias legislativas conformadas de manera representativa, que habrán de llevar a cabo mirando en todo momento por el interés general; ello supone también que la elaboración de un ordenamiento legal requiere de especificaciones técnicas.

En ese sentido, las evidencias empíricas de Madrid y Alcobendas permiten ratificar que estos ayuntamientos han procedido en consecuencia, centralizando los procesos de sistematización de propuestas y la elaboración final del texto en las instancias legislativas, no obstante previendo un margen de participación de las diferentes comunidades en discusiones públicas de ámbito distrital.

Cabe observar que en aras de fortalecer la legitimidad de las normas en cuestión, algunas administraciones locales han ofrecido a los residentes trascender la dinámica referida, mediante una implicación directa y amplia en todo el proceso de elaboración de la ley de participación; empero, sin que en los hechos se haya correspondido a tal ofrecimiento y sin que la ciudadanía organizada haya demandado el cumplimiento de lo ofertado¹⁴⁶.

Esta forma de proceder de los ayuntamientos pone de manifiesto la vigencia del debate en torno a la independencia o el mandato que debe observar la representación política respecto de los representados, pues como se ha mostrado a través de los documentos básicos de los partidos, éstos parecen estar dispuestos a devolver al pueblo atribuciones que ahora ejercen por mandato popular en las urnas; sin embargo, en los hechos se muestran reticentes a concretar lo ofrecido. A final de cuentas, esta conducta de disimulación abona a las carencias de legitimidad de esas leyes, al tiempo que pone en entredicho la calidad del proceso en su conjunto.

En el caso de México, el proceso de construcción de las reglas para la participación ciudadana ha seguido en general la misma dinámica, en razón de que dicho proceso se ha apegado formalmente a las disposiciones propias de una república representativa, depositando en la representación política la responsabilidad de su elaboración; asimismo, en los diferentes procesos de

¹⁴⁶ Un ejemplo sobre esta forma de proceder de un ayuntamiento se puede encontrar en la dinámica seguida en Alcobendas para la elaboración de la última Ley de Participación Ciudadana, que se describe en el subcapítulo correspondiente.

creación de las normas respectivas ha sido determinante la opinión de las directivas de los partidos políticos, quienes han sumado al debate sus intereses ligados a la necesidad de conservar un margen de maniobra para obtener rentabilidad electoral, lo que si bien pudiera resultar una obviedad en un sistema de partidos sancionado por reglas y conductas auténticamente democráticas, en el caso de México ha afectado la legitimidad de las propias leyes dados los altos índices de desconfianza ciudadana que actualmente aquellos enfrentan¹⁴⁷.

De cara a estos contextos, en la construcción de las normas jurídicas que regulan a la participación ciudadana se encuentra una gran área de oportunidad para los gobiernos locales, de manera que en forma conjunta entre autoridades y sociedad civil se determinen los términos y los alcances de la implicación de los residentes en la cosa pública, teniendo claro que las normas que se hacen cumplir por medios externos a la voluntad propia pierden fuerza motivacional y valor moral (Kant, 1978). Asimismo, en la medida en que a través de la ley respectiva se clarifiquen competencias y responsabilidades en la materia, se contribuirá a acotar el debate entre representación y participación.

5.2.2 Los órganos institucionales

Prácticamente desde que ambas naciones emprendieron de manera formal la conformación de sus órganos de gobierno apegados a procedimientos democráticos, se han habilitado espacios para la interacción de los vecinos con las diversas áreas de la administración, lo cual ha hecho posible que los residentes puedan conocer sobre diferentes decisiones de gobierno y presentar en forma directa demandas y sugerencias, ejerciendo así derechos que históricamente les habían sido vetados.

Asimismo, a nivel local los consejos territoriales y sectoriales instituidos por los gobiernos, han abierto la oportunidad para concretar un diálogo entre el

¹⁴⁷ Sobre el nivel de confianza de la ciudadanía hacia los partidos políticos en México se pueden consultar los estudios de opinión del Latinobarómetro.

ayuntamiento y los diferentes sectores sociales con alguna periodicidad, de tal forma que ambas partes han podido escuchar y compartir ideas acerca del devenir de sus localidades, con independencia del impacto efectivo de esos diálogos.

En cuanto a las atribuciones de los órganos referidos que han sido plasmadas en leyes positivas, en general han oscilado entre la información sobre la acción de gobierno y la consulta a algunos sectores que se considera afectados por las decisiones de la autoridad, en menor medida han contemplado la corresponsabilidad entre las partes para la prestación de servicios específicos y, en casos excepcionales se ha establecido alguna vinculación de la autoridad con las decisiones mutuamente acordadas.

Esta oscilación de atribuciones donde la más recurrida ha sido la información sobre lo realizado por las áreas de la administración, que no necesariamente ha implicado una justificación y, donde sólo para algunos mecanismos temporales (como los presupuestos participativos) se ha apelado a la obligación de la autoridad con las resoluciones colectivas, permite observar que mediante una estrategia regulativa se ha venido impulsando lo que podría denominarse como una concepción mínima de la participación ciudadana, limitando las atribuciones de los ciudadanos a tener conocimiento sobre lo ya hecho y sin poder intervenir en las definiciones sobre el futuro de sus comunidades (Subirats, 2001; Guillén, 2006; Máiz, 2006).

Al amparo de esta lógica ha venido siendo una constante en los gobiernos locales de ambos contextos analizados, que a pesar de existir una ley de participación ciudadana mediante la cual se han habilitado diferentes mecanismos para la implicación de los vecinos en los asuntos de su barrio, han prevalecido resistencias para delegar o transferir un margen de decisión a dichos órganos, colocándolos en general en un nivel consultivo y de mediación para conseguir adhesiones a programas predeterminados, manteniendo centralizado el poder de decisión final en la figura de la representación política.

Asimismo habría que registrar como otra constante en ambos contextos nacionales, la carencia de una vinculación puntual entre las demandas de ciudadanos y organizaciones civiles con los espacios institucionales para la participación, a lo cual hay que añadir la falta de previsión de instancias que conjuguen de manera efectiva lo territorial con lo sectorial, cuya ausencia ha impedido que los implicados en los procesos dispongan de una visión integral sobre determinado tema, y que puedan proponer soluciones con la certeza de que serán tomadas en cuenta.

Este marco general de actuación permite inferir que con independencia del partido en el poder local, en los municipios de Madrid y Alcobendas la política de participación ciudadana ha sido en general concebida bajo una visión utilitaria, dejando a los mecanismos implementados *ex profeso* bajo el control de la autoridad y con facultades que no alteran su carácter consultivo; esquema que ha venido acentuando la insuficiencia de estas instancias para materializar una intervención efectiva de los vecinos en las diferentes etapas del proceso de construcción de las políticas públicas.

En el caso del DF, las constantes referidas también han formado parte de su cotidianidad, pudiendo establecer que las ideas que han sustentado la conformación de las instancias para la participación ciudadana han sido en gran medida ajenas a una perspectiva republicana contemporánea, es decir, contrarias a la voluntad de habilitar espacios públicos inclusivos para la intervención efectiva de los habitantes en la definición del rumbo de la ciudad (San Juan, 2001, Guillen, 2006; Sandoval, 2006).

A lo anterior cabría agregar que dichas instancias de representación vecinal y para la participación ciudadana (Consejo Consultivo, Juntas de vecinos, Asociaciones de Residentes, Comités de Manzana, Iniciativa Popular, Referéndum, Consejos Ciudadanos, Comités Vecinales, Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos),

han sido poco representativas de la pluralidad social respectiva y que en gran medida han quedado bajo el control corporativo de los partidos políticos, lo que ha afectado su capacidad de crítica, de propuesta independiente y de decisión.

De tal forma que a pesar de que sistemáticamente en ambos contextos nacionales se han puesto en marcha diferentes mecanismos para la implicación de los residentes en los asuntos de sus comunidades, a la fecha ninguna iniciativa se ha consolidado en el conjunto de instituciones en calidad de instancia vecinal representativa y para la participación inclusiva y vinculante; en otras palabras, como auténtico espacio institucional que contribuya al tránsito paulatino hacia una deliberación efectiva donde se puedan hacer valer los mejores argumentos a favor del interés general, señaladamente a favor de los sectores históricamente marginados.

Frente a esta carencia que en ambos contextos nacionales hasta ahora no se ha subsanado, habría que insistir en el valor de los principios normativos del modelo deliberativo, particularmente en cuanto a la necesidad de disponer de mecanismos permanentes, inclusivos y vinculantes, donde en igualdad de condiciones y mediante una argumentación convincente, la ciudadanía pueda intervenir de manera efectiva en la construcción de las políticas y los programas de gobierno para su localidad que los haga más válidos y legítimos (Cohen, 1996; Bohman, 1998; Elster, 1998; Gutmann y Thompson, 2002).

Lo anterior implica reparar en la necesidad de que mediante las leyes de participación, se instituyan mecanismos que permitan cristalizar los derechos políticos de los ciudadanos a intervenir en el espacio público para la definición del rumbo de su comunidad, en una lógica de complementariedad más que de competencia con la representación política, cuyas facultades debieran ser replanteadas en función de dimensiones como la acción sustantiva y la rendición de cuentas apegadas a un programa específico.

Asimismo, ante la tendencia en las sociedades contemporáneas a restringir los espacios para la deliberación, en su momento apuntada (*Cf.* Jorba, 2006), será imprescindible que ambos países dispongan de una reglamentación puntual sobre los ámbitos institucionales para la participación, que coloque al espacio público inmediato como el escenario por excelencia para la política en cuestión, potenciando a la deliberación social como el vehículo que haga visibles las diferencias, los disensos y las ausencias, como paso previo a la construcción de acuerdos en torno a proyectos de vida compartibles; en suma, potenciar a la deliberación que permita revertir la tendencia a ensayar una participación cuantitativamente ambiciosa pero cualitativamente restringida.

En forma paralela habría que registrar que en escenarios políticamente menos estables, como los que hoy se pueden observar en diversos puntos de la geografía mexicana, será necesario profundizar el trabajo para la construcción del andamiaje institucional que, mediante normas y procedimientos administrativos más sensibles a los intereses de toda la población, contribuya a fortalecer la gobernabilidad y la legitimidad de la representación política, en el sentido en que Przeworsky (1998) ha postulado la idea de la democracia sustentable.

5.3 Los actores de la participación

5.3.1 Los ciudadanos

Tomando en cuenta que el modelo deliberativo requiere de la presencia de sujetos y organizaciones civiles que puedan ejercer el derecho a la libertad en sentido positivo, y de autonomía de acción frente al poder público (Berlin, 1988, Habermas, 1988); es pertinente retomar la reflexión en torno a la conducta social tendente al retraimiento del espacio público presente en las sociedades modernas, como las que aquí se han analizado.

Este fenómeno social alude a la conducta de individuos acompañada con la idea conservadora sobre la participación (*Cf.* Águila, 1996), cuya característica fundamental reside en un individualismo exacerbado e inmiscuido preponderantemente en intereses personales y privados; que en contraparte se

muestra poco receptivo a comprometerse con temas colectivos y públicos que implican una solidaridad mayor (Tamayo, 2006).

La tendencia en comento estaría repercutiendo en la idea de los sujetos sobre las instancias de representación vecinal y para la participación ciudadana, asumiendo que su responsabilidad ante la comunidad se condensa en presentar ante dichas instancias sus quejas o peticiones y esperar los resultados de la gestión respectiva; a la pasividad inherente a esta posición habría que añadir la desconfianza hacia las mismas instancias en caso de que las gestiones sean desfavorable a los intereses del solicitante¹⁴⁸.

Un análisis integral sobre esta tendencia obliga a tomar en cuenta factores de índole contextual adicionales a los ya comentados, que en alguna medida estarían motivándola, particularmente la diversificación de intereses y demandas así como las desigualdades sociales, extremas en el caso de México¹⁴⁹; las cuales al determinar las experiencias de vida de los individuos, estarían influyendo su conducta en cuanto a la acción en el espacio público y, de manera específica, sobre la implicación en las instancias para la participación.

Centrando la mirada en las desigualdades sociales que en casos extremos escinden a la población en polos opuestos (Cf. Vergara, 2006), es importante establecer su contribución a que amplios sectores sociales observen al espacio público como un botín que se anhela a costa de excluir al presunto adversario;

¹⁴⁸ Para algunos casos que ilustran esta conducta en el DF, se puede consultar: Zermeño, 2006, pp.166-167).

¹⁴⁹ No obstante las cifras sobre crecimiento económico en México durante las últimas décadas, es importante considerar la reflexión en torno a que el crecimiento de la economía no genera necesariamente un desarrollo que disminuya la extrema desigualdad social; idea que viene siendo enfatizada con base en los resultados de estudios de la CEPAL, PNUD e IPEA que concluyen: el crecimiento económico tiende a concentrar la riqueza; la desigualdad social muestra una gran persistencia en la región latinoamericana a pesar de los programas para el crecimiento económico; para disminuir la pobreza, la reducción de las desigualdades sociales es un mecanismo más efectivo que el crecimiento económico; los elevados niveles de desigualdad social son un obstáculo para el logro de un crecimiento dinámico y equitativo (Cf. Vergara, 2006).

contexto que afecta de manera desfavorable a la construcción de lazos de confianza, de cooperación y reciprocidad, es decir, de capital social cívico.

De esta manera el espacio público que normativamente constituye el foro para la construcción de proyectos de vida colectivos, se ha venido transformando en el lugar donde sobreviven sujetos aislados y propensos a la instauración de trincheras territoriales, lo que en mucho obedece a un sentimiento de rechazo a la diferencia, de temor ante la presencia del otro y, de manera justificada, a problemas de inseguridad; fenómeno que estaría dando paso a sociedades cada vez más fragmentadas y segmentadas, no obstante la ampliación de las relaciones virtuales producto de una oferta y un uso cada vez mayor de medios de comunicación alternativos como internet (Benhabib, 1996; Álvarez, 1997; Nohlen, 2006; Sánchez, 2006).

No obstante cabe puntualizar que históricamente el acceso y la presencia activa del sujeto en el espacio público, han estado determinados por diversas valoraciones originadas en las clases sociales dominantes e inmersas en relaciones de poder, como se ha puesto de manifiesto a través de los diferentes modelos de democracia (Dahl, 1992; Duhau, 2006; Held, 2002); empero, la referencia empírica de esta investigación permite advertir un ascendente grado de erosión de las posibilidades para desarrollar una convivencia basada en la reciprocidad entre algunos sectores de la población, de manera irónica en espacios propicios para ella como el transporte público, las escuelas, las zonas de recreación y esparcimiento, las plazas comerciales y las oficinas públicas, de modo que los proyectos de vida personales estarían marchando cada vez más desasociados de valores y objetivos socialmente compartidos, frente a la profundización de la violencia en su acepción más amplia.

Cabría añadir que a la pérdida de sentido y de pertenencia a un espacio público físico compartido y compartible por parte del sujeto, estarían abonando las actuales formas de socialización mediadas por las nuevas tecnologías de la

información y la comunicación, a través de las cuales si bien se ha ampliado el abanico de posibilidades para una interacción del individuo con entornos más amplios y diversos a los que les es propia una mayor libertad en sentido negativo, de manera simultánea han favorecido un cambio en las representaciones que el sujeto se hace del propio espacio público y de las posibilidades de su implicación en él, que en gran medida ha derivado en sentimientos de impotencia e inutilidad sobre la acción colectiva (Cf. Sartori, 1998; Chomsky, 2004).

De tal forma que estos cambios culturales estarían contribuyendo a debilitar la implicación del sujeto en el espacio público, exacerbando sentimientos de índole comunitario renuentes a la convivencia en espacios amplios, diversos y tangibles; lo que incluso estaría repercutiendo en el ámbito de la democracia electoral que, en palabras de Lechner (2006, p.22), estaría enfrentando una especie de desarraigo afectivo.

A la complejidad de este contexto general habría que agregar que las ciudades como Madrid y particularmente México, están conformadas por varias micro ciudades en cuanto a formas de producción, de socialización, de organización espacial y de gestión administrativa; es decir, que los dos grandes mosaicos enfrentan complejos procesos de fragmentación producto de concepciones y necesidades diversas.

En la edificación de estas realidades plurales y complejas en las que se inserta el sujeto cada vez más renuente a la implicación en asuntos de orden general, ha incidido también una planeación urbanística que ha prestado poca atención a la evolución que ha seguido el uso del espacio público, donde particularmente en las últimas décadas se han privilegiado intereses sectoriales y de grupo frente a necesidades sociales, al automóvil sobre el peatón, al asilamiento y la fragmentación sobre la convivencia constructiva.

Se puede establecer entonces la existencia de un sujeto que en los hechos accede a un concepto de ciudadanía diferenciado de acuerdo con la posición socioeconómica, la ubicación geográfica, el nivel cultural y educativo, así como en función de las condiciones generales de vida, que particularmente en el caso de México siguen estando marcadas por grandes desigualdades sociales; estas desigualdades extremas y la pérdida de calidad de vida en algunos sectores de España, han ido generando un malestar social hacia el *statu quo*, que si bien podría afectar la construcción de lazos de solidaridad y de cooperación, en suma, de capital social, también se puede constituir en detonante de este último aunque bajo el signo de estar altamente polarizado¹⁵⁰.

En resumen, por encima de la demanda ciudadana de espacios para la participación y de la voluntad de la autoridad para atenderla o promoverla, en términos normativos es imprescindible enaltecer el derecho que todo sujeto debe tener de poder involucrarse directamente en la construcción del proyecto de ciudad en donde vive, de poder deliberar públicamente a fin de conseguir colectivamente un acuerdo razonado y razonable en torno a ello, de poder escuchar justificaciones sobre lo que se hace en su nombre y, de poder evaluar los resultados de la representación política durante el mandato, es decir, más allá del mecanismo del voto.

Emprender el camino a partir de las premisas anteriores podrá suponer una mayor presencia activa de los sujetos en el espacio público, particularmente en los espacios institucionales habilitados para su implicación, así como una mayor eficacia y eficiencia de las políticas públicas sobre el particular, en consecuencia, el fortalecimiento de la legitimidad de salida de la representación política; en contraparte, como señala Coulomb (2006, p.139) la falta de legitimidad de las decisiones de gobierno seguirá constituyendo una de las mayores limitaciones

¹⁵⁰ Cabe puntualizar aquí la ausencia sistemática en ambos países de una política de desarrollo endógeno local, que movilice y articule a diferentes agentes productivos, sectores y sujetos en torno a nuevas formas de productividad con beneficios equitativamente compartidos, que puedan simultáneamente generar cooperación, solidaridad y una convivencia constructiva (Cf. Vergara, 2006, pp. 262-265).

para el desarrollo democrático de la participación ciudadana, aunque esta misma limitante se puede convertir en motor para desencadenarla como en alguna medida lo han evidenciado los casos de estudio abordados aquí.

5.3.2 El *demos* asociativo

El análisis teórico y práctico del movimiento asociativo a nivel local emprendido aquí, ha permitido observar la diversidad de problemas que convergen en su evolución y que inciden en su devenir, de manera particular la insuficiente representatividad de muchas asociaciones y la subordinación voluntaria o condicionada de éstas a instancias de gobierno; en seguida se habrá de profundizar en el debate sobre la posición que viene desempeñando en las democracias contemporáneas, concretamente en cuanto a sus aportaciones para dirimir los disensos y, en esa medida, su contribución a la estabilidad social y a la gobernabilidad.

Si bien esta variable es intrínseca al modelo de la democracia participativa, es conveniente introducir que en los últimos años del siglo XX se ha venido afinando una propuesta de análisis alrededor del papel de las asociaciones en el desarrollo actual del gobierno representativo, en lo que ha sido denominado como *democracia asociativa o corporativa* (Hirst, 1994; Cohen y Rogers, 1995; Streeck y Schmitter, 1998), con base en los presupuestos siguientes:

- En alguna medida inspirada en el modelo clásico de democracia directa, pretende poner en marcha reformas y procedimientos institucionales que garanticen el principio de igualdad entre los actores del mundo asociativo, vista como un complemento de la democracia electoral;
- Frente al protagonismo del ciudadano en la vida pública del modelo clásico de democracia, los actores llamados a participar de manera preferente son las asociaciones o grupos de representación de intereses, junto a los representantes políticos;

- La estructura estatal facilita la formación de asociaciones, especialmente entre sectores de la población con dificultades para hacerlo de manera independiente, intentando garantizar la presencia de más intereses en los foros de discusión pública;
- Las asociaciones son percibidas como actores que se conforman a través de la provisión de incentivos selectivos, o a partir de la acción de grupos políticos que corren con los costos de la movilización, así como de la agregación y la representación de intereses susceptibles de influencia (Cf. Navarro, 2002, pp. 13-16).

De este último presupuesto se infiere la idea de la acción racional de los actores al involucrarse en el mundo asociativo, cuyas raíces modernas podrían ser ubicadas en el pensamiento de Hobbes en cuanto a la decisión racional de cada sujeto de asociarse bajo el imperativo de conseguir un mutuo compromiso de toda la colectividad; asimismo, habría que considerar la idea de asociación como el establecimiento de un contrato entre iguales que responde a propósitos diversos, tal y como asumía Locke a la vida en sociedad, aunque a diferencia de aquél ponderaba que el fin de este acto racional no era sólo el establecimiento de un Estado que debía garantizar la seguridad, sino la existencia de un poder civil encargado de garantizar la subsistencia de los derechos ya existentes en el estado de naturaleza.

Siguiendo ese hilo conductor y entendiendo por tanto a la asociación como una instancia de intermediación entre el Estado y la sociedad, cabría remontarse al pensamiento de Tocqueville (1995), para quien las virtudes de la organización vinculada con la vida diaria en sociedad residían precisamente en su papel de conciliación entre ambas esferas, cuya presencia debía favorecer la sustitución de las organizaciones jerárquicas por otras de carácter horizontal, que cultivaran la responsabilidad ética, la interdependencia y, una forma democrática de integración social.

Empero, para Tocqueville habría dos precondiciones para el funcionamiento de este tipo moderno de organización social: a) relativa igualdad entre los afiliados y, b) libertad de afiliación. Pensados estos presupuestos para la vida interna de una asociación, enfrentan luego los desafíos externos de la convivencia con otras organizaciones disímolas que no satisfacen esas condicionantes y, más aún, que poseen intereses opuestos y recursos desiguales; lo que en conjunto conmina a reflexionar en el hecho de que cada contexto específico puede producir una influencia hegemónica sobre el asociacionismo (Warren, 2001, p. 43).

Frente a este desafío de orden contextual, habría que considerar la opinión inscrita en el pensamiento pluralista, según la cual el significado democrático de las asociaciones reside precisamente en sus segmentados y diferenciados propósitos; en esa tesitura, las sociedades modernas estarían significando una pluralidad de poderes y de decisiones mutuamente influenciados (Cole, 1989).

Cabe reiterar que para el pensamiento de pluralistas como Dahl (1989) y el propio Cole (1989), la existencia de intereses diversos insertados en las diferentes organizaciones sociales, que compiten en igualdad de circunstancias por prevalecer en el espacio público, constituye el fundamento y la expresión del equilibrio social inherente a la democracia representativa; sobre lo cual cabría acotar lo debatible que resulta la idealización en torno a la igualdad de circunstancias en que presumiblemente compiten las asociaciones, a la luz de la complejidad de los contextos contemporáneos, de los desequilibrios que caracterizan al mundo moderno y, de la preeminencia de visiones corporativistas alrededor del asociacionismo, entre otros factores.

De tal forma que aceptando como una fortaleza del movimiento asociativo la diversidad de propósitos, es decir, de intereses en competencia que se agrupan en torno a él, haría falta reparar en los requerimientos internos que debiera satisfacer cualquier asociación para su buen funcionamiento y consecución de

objetivos mínimos, sumando a lo previsto por Tocqueville dos elementos: los propósitos y las reglas de acción comunes.

En torno a ellos, la discusión con libertad en el seno de las asociaciones constituye un primer nivel en la operación del proceso de influencia mutua entre sus miembros, que garantiza el sentido de pertenencia a una causa o punto de vista; un segundo nivel lo conforma el proceso de toma de decisiones que implica la existencia de reglas formales para tal fin (Cf. Parsons, 1951). Ambos procesos refieren la importancia de los medios a los cuales se apela en la vida interna de las asociaciones, y que irremisiblemente tienen consecuencias en su actuación en el espacio público, es decir, en los fines que postulan.

De modo que al contrastar los presupuestos referidos en cuanto a objetivos y líneas de acción que debieran ser observados y compartidos en el interior de cada asociación, con el panorama actual del asociacionismo en los contextos locales analizados, se puede tasar la relevancia de que entre gran parte de las denominadas organizaciones emergentes que vienen predominando en el espacio público, se siga registrando una precaria e inconsistente membrecía, una vida interna poco transparente que no suele contemplar mecanismos para la rendición de cuentas y, una acción motivada por intereses más particulares que generales; a lo cual habría que agregar los factores contextuales citados, entre los que destaca la persistente posibilidad de recurrir a prácticas de informalidad.

A estos patrones de conducta que alteran en diferente medida las premisas referidas y que por ende repercuten desfavorablemente en la confianza ciudadana hacia muchas asociaciones, habría que sumar la lucha que en diversas formas cada colectivo despliega en el espacio público por sobreponer sus intereses particulares a los de sus competidores; disputa a la que abonan las desigualdades sociales y el margen de decisión discrecional de algunas autoridades para privilegiar a unas organizaciones sobre otras.

No obstante, en términos normativos habría que insistir en la necesidad de evaluar a las asociaciones por los efectos globales que producen para la vida social, es decir, por la posibilidad que abren tanto para externalizar el disenso bajo la garantía de poder desistir con libertad de seguir participando en ellas (Cf. Hirschman, 1970), como para responder a él mediante la deliberación y, en ese sentido, por la aportación que hacen en torno a los medios apelables por la democracia más allá del voto.

A la pregunta sobre el significado democrático de las asociaciones, habría que responder entonces que estarían proveyendo de las instancias para la formación de opiniones, con base en las cuales se pueden desarrollar agendas para el ámbito público, entendido éste como el espacio donde a través del uso de la razón se construye el juicio público (Kant, 1978), sustentado a su vez en una estructura asociativa de carácter civil, que Habermas (1988) describía en términos de una red de comunicación, de información y de puntos de vista.

En palabras de Benhabib (1996), lo que las asociaciones autónomas tienen en común es que suministran a la población de infraestructura social para la comunicación pública; contribución que debiera hacer posible establecer una asamblea general deliberativa sobre todo en los grandes ámbitos nacionales, pensada como una pluralidad de modos de asociación que permite articular los diversos puntos de vista mediante una red de conversación pública autónoma.

De tal forma que la apreciación del asociacionismo como un medio para la acción y la decisión colectivas con base en el poder de la mutua influencia discursiva, permite reflexionar en la generación de diferentes recursos de influencia y de control civil sobre lo que la representación política hace en nombre de la ciudadanía; en cuyo marco cabe recuperar la conceptualización que Smulovitz y Peruzzotti (2000) han hecho sobre la forma de control vertical que denominan como *societal*, la que según se dijo hace referencia a las acciones públicas desplegadas por el asociacionismo con el objetivo de proponer asuntos para la

agenda pública, incidir y en su caso modificar decisiones de gobierno, así como para propiciar la activación de las instancias horizontales de *accountability*.

Planteamiento que enlaza con la idea de Habermas (1996, p. 359) sobre la contribución de la acción comunicativa a la autonomía política del sujeto y de éste a la vida colectiva, pues si bien la capacidad de las esferas públicas para resolver problemas por sí mismas es limitada, éstas pueden sensibilizar a la estructura de gobierno sobre problemas latentes, así como ampliar la presión social sobre determinados problemas aportando alternativas de solución.

Más aún, en casos específicos las asociaciones pudieran realizar una contribución mayor en materia de conciliación de intereses que las propias administraciones públicas locales, debido a la escala y el carácter contingente de los problemas contemporáneos, así como por el pluralismo cultural que implica una negociación entre muchos grupos y colectivos con diferentes recursos, identidades y valores que no siempre están dispuestos a interactuar con las diferentes autoridades (Cohen y Rogers, 1995, p.90).

No obstante, en torno al poder de las asociaciones en el espacio público habría que considerar algunos elementos que lo impactan e incluso que pueden llegar a inutilizarlo, particularmente las tendencias a instrumentalizar al *demos* asociativo en su conjunto, presentes tanto en el ámbito de la autoridad como en la propia organización civil, generando de manera intencional situaciones de subordinación del capital social a los intereses de las administraciones en turno.

Es necesario destacar entonces que no todas las asociaciones tienen el mismo potencial para reproducir una esfera pública deliberativa en los términos referidos por Benhabib, en tanto se ha podido registrar en los casos de estudio el desinterés de muchos liderazgos sociales en comprometerse a cimentar entre sus representados a la implicación en el espacio público como un fin en sí mismo; así como en cultivar la ética de la deliberación en el seno de las asociaciones que

haga valer la fuerza del mejor argumento en torno a causas comunes (Cf. Hirschman, 1970).

En el mismo sentido, habría que insistir en que si bien existen grandes potencialidades en la estrategia basada en la subsidiariedad, es decir, en el servicio de infraestructura social que las asociaciones pueden ofrecer (Warren, 2001, p.87), también existen riesgos importantes en torno a ella, pues la delegación de responsabilidades inherente a este servicio puede derivar en un proceso de empoderamiento, que pudiera implicar un peligro para la estabilidad social en caso de que los vínculos asociativos estén ligados a inequidades en control político, de recursos económicos, de posesión de conocimientos técnicos, de profesionalismo y eticidad, entre otros factores.

De cara a esta realidad cabe insistir en que los efectos democráticos de las esferas públicas dependen en gran medida de su autonomía, en el entendido de que las asociaciones voluntarias e independientes pueden representar de mejor manera a sus miembros, externalizar conflictos y actuar con mayor legitimidad; en ese sentido, para el asociacionismo comprometido en esta perspectiva constituye una premisa vital permanecer al margen de la influencia del dinero, particularmente del proveniente de los poderes facticos, y del poder político no obstante estar conformado de manera democrática, tomando en cuenta que en la práctica ambos poderes suelen representar un consenso del que quedan excluidos los menos organizados (Skocpol, 1999; Warren, 2001).

Con base en lo anterior es posible establecer que una mayor presencia en el espacio público de la sociedad civil organizada, podrá repercutir en la construcción de más esferas públicas sustentadas en la confianza, la cooperación y la reciprocidad, donde los habitantes puedan reconocerse, integrarse, deliberar, conciliar proyectos e intereses, tomar decisiones y vigilar las acciones que la autoridad concreta en torno a sus comunidades.

Asimismo, la efectividad de las acciones del movimiento asociativo independiente a favor de su presencia en la toma de decisiones de gobierno, dependerá en mucho de la formación de amplias redes asociativas que empujen hacia el incremento de instancias para la deliberación; no obstante, para que la capacidad de coordinación y de cooperación de las asociaciones en este nuevo escenario sea fructífera se precisará de un diseño institucional que haga frente a las inequidades presentes en cada contexto específico.

Es posible establecer en suma que un *demos* asociativo plural y autónomo puede ofrecer una estructura de organización alternativa que favorezca la gobernabilidad en el marco del modelo representativo; en contraparte, es factible reconocer en la ausencia de una sociedad civil organizada, de un capital social cívico, sólido e independiente un obstáculo para consolidar a la participación ciudadana y, más aún, para poder avanzar hacia la adopción de un modelo propiamente deliberativo en ambos casos de estudio, particularmente en el ámbito local.

5.3.3 Partidos y representantes políticos

En la historia contemporánea de la democracia, particularmente desde mediados del siglo XIX, el papel de intermediación entre la sociedad civil y las diferentes instancias de gobierno se ha venido centralizando en los partidos políticos, sin que a la fecha se pueda identificar a alguna organización pública que pudiera competir con ellos en las funciones que por ley y en los hechos actualmente asumen en el marco del modelo representativo.

En los últimos años diferentes teóricos han venido cuestionando el proceder de estos institutos políticos, entre cuyos planteamiento destaca la vertiente de análisis que los asocia con lo que se ha dado en llamar la democracia de partidos (García-Pelayo, 1986; Manin, 1998; Costa, 2005), que alude a su protagonismo en la vida política nacional frente a la escasa presencia del común de la población en los cargos de representación política que ellos monopolizan, su poca permeabilidad

social y, la incipiente vida interna democrática a la que le es propia una mínima deliberación en su seno.

En ese sentido cabe registrar que si bien la deliberación ha sido inherente a la historia de la democracia, pues fue un factor esencial en la tradición humanista clásica, en el pensamiento republicano, en la propia democracia liberal y señaladamente en el modelo que se debate en torno a ella; en la actualidad ha venido siendo sometida a un doble proceso de fragmentación y minimización.

Fragmentación que como se ha venido señalando aquí, se ha operado esencialmente por la vía de la exclusión del común de los ciudadanos de los espacios públicos para la deliberación, colocados en el mejor de los casos en el papel de electores pasivos de quienes periódicamente asumen el mandato de deliberar en torno a las ideas y los intereses de los representados y a favor del bien común.

En tanto el proceso de minimización se ha cristalizado básicamente a través de la denominada disciplina de partido, gracias a la cual las élites directivas de estos institutos se han reservado la atribución de incidir con éxito, en el establecimiento de la agenda pública para los diferentes poderes y niveles de gobierno, así como del alcance de los acuerdos que se formalizan en las instancias depositarias de la soberanía nacional.

El paulatino afianzamiento de estos dos procesos ha contribuido en gran medida al desafío en materia de legitimidad de salida que hoy enfrenta la representación política, que en el caso de México viene haciendo crisis en tanto el Estado ha venido incumpliendo con dos principios liberales básicos que le dan razón de ser: garantizar la vigencia de los derechos de los ciudadanos, particularmente a la vida, a la libertad y a la propiedad, así como cumplir con la función rectora en la conciliación de los múltiples intereses sociales, intrínsecos a la complejidad y a las profundas diferencias sociales que caracterizan al país.

De tal forma que mirando el protagonismo de los partidos políticos que en el modelo representativo vienen desempeñando, el intento normativo por revertir los procesos referidos enfrenta el reto de que aquellos asuman el compromiso con el valor cívico de la deliberación amplia e inclusiva con el concurso de la sociedad civil; pues tomando en cuenta el origen y la dinámica que han seguido estos institutos particularmente en el siglo XX (Cf. Duverger, 1981; Fernández, 2006), así como los resultados en torno a las políticas de participación en ambos casos de estudio, es factible insistir en la existencia de evasivas para profundizar en los cambios que hagan posible trascender lo hecho hasta ahora.

Cabe recuperar que en términos discursivos, en ambos escenarios nacionales partidos políticos numéricamente importantes se han pronunciado a favor de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, incluso partidos como Izquierda Unida en España y de la Revolución Democrática en México, han postulado como ciudadano ideal al que se involucra social y políticamente; todo ello lo han complementado con los contenidos sobre el particular en los respectivos documentos básicos y en los programas de gobierno, con las particularidades de cada caso en su momento analizadas (Cf. Domínguez y otros, 2007; Verge, 2007; Prud'homme, 2007).

Sin embargo, en los hechos la participación ciudadana desde la óptica de los partidos ha sido percibida en general como una competencia para la representación política. En ese sentido se ha registrado una constante vinculación de las políticas de participación ciudadana con las necesidades de los representantes políticos y, dado que el contacto de éstos con los representados se suele circunscribir a las campañas proselitistas, la periodicidad en el impulso de dichas políticas ha quedado supeditada en gran medida a los tiempos electorales, en detrimento del arraigo, la continuidad y la efectividad de las mismas.

Entre los factores referentes a la vida interna de los partidos políticos que por tanto debieran ser puestos a revisión, a fin de que no sigan constituyendo un obstáculo para la implementación del modelo deliberativo desde el nivel local, destacan la democratización de su vida interna, la consecuente permeabilidad social, la apertura al debate de las agendas públicas y, la rendición de cuentas; acciones que favorecerían el desarrollo del rasgo republicano por excelencia, es decir, de la participación activa, libre, responsable, cívica y permanente de los ciudadanos en la consecución del bien común (Cf. Pettit, 1999).

En contraparte, a pesar del predominio que han alcanzado los denominados partidos nacionales en ambos casos de estudio y de que las concepciones de cada uno sobre la participación permanecen en su ideario programático (Verge, 2007; Prud'homme, 2007), el análisis particular de ellos ha permitido observar que siguen enfrentando grandes dificultades para democratizar su vida interna, particularmente los mexicanos; lo que ha favorecido la capacidad de control de grupos y élites sobre ellos en detrimento del sistema democrático en su conjunto.

Cabe precisar que gran parte de las críticas a los partidos políticos referidas, no pretenden poner en tela de juicio la existencia y validez de éstos como instancias para la representación y agregación de demandas, sino que aluden esencialmente a un conjunto de funciones que estarían cumpliendo de manera insuficiente o que estarían dejando de atender, como la apertura a la representación de la diversidad social, el debate inclusivo para la construcción de las agendas públicas y, sobre todo en el caso de México, su contribución a la integración democrática de los gobiernos, así como la presión a los representantes políticos para que su acción sustantiva se refleje en una disminución de las desigualdades sociales extremas (Bartolini y Mair, 2001).

De esta manera se puede establecer que una de las grandes tareas que en materia de partidos políticos enfrentan las democracias aquí analizadas, reside en alcanzar una mayor correspondencia entre las condiciones institucionales externas

muy favorables para el predominio de éstos en el espacio público, particularmente las de carácter legal alrededor del sistema de partidos, con la institucionalización de los procesos inherentes a su vida interna; lo cual permitiría revertir los fenómenos de informalidad, centralización y discrecionalidad que en alguna medida siguen presentes en sus estructuras burocráticas.

Asumiendo que la instauración del modelo deliberativo es por definición un proceso paulatino y perfectible, para ambos casos de estudio es válido establecer entonces que el fortalecimiento de la credibilidad y la legitimidad de los actuales partidos y de los propios representantes políticos, dependerá en gran medida de los medios a que internamente apelen para dirimir sus diferencias, entre los cuales como se ha insistido, la deliberación pública debiera ocupar el lugar central en tanto aportaría beneficios como:

- a) Repercutir en la concreción de los derechos políticos de los ciudadanos;
- b) Garantizaría la vigencia de los ideales normativos de la racionalidad y la imparcialidad en un ejercicio agregativo de esferas públicas (Elster, 1998);
- c) Contribuir a revertir los procesos de fragmentación y minimización inicialmente referidos.
- d) Abonar al desarrollo de un modelo propiamente deliberativo.

Finalmente cabe insistir en que dado el protagonismo de los partidos políticos en la vida pública local y nacional, el futuro de las políticas de participación ciudadana dependerá en gran medida del tipo de liderazgo, es decir, de la voluntad de la representación política para reconocer su valor cívico, impulsarla normativamente y comprometerse legalmente con una deliberación inclusiva y vinculante.

De tal forma que en las definiciones que afectan a cada comunidad en lo particular y a la nación en su conjunto, se involucre de manera permanente y efectiva a la ciudadanía y a las diferentes organizaciones civiles independientes; esquema en el que el compromiso de los partidos políticos de profundizar los cambios internos en el sentido referido, constituye una prioridad inaplazable.

5.4 La calidad de la participación

5.4.1 La interpretación de los principios normativos

Una vez revisados los factores contextuales, las estructuras institucionales y los actores que intervienen en los procesos de participación ciudadana, ahora se retomará el debate en torno a sus principios normativos, cuya interpretación y cumplimiento en cada contexto específico, determinan en gran medida el tránsito de la cantidad a la calidad en la implicación del sujeto y las organizaciones civiles en los asuntos públicos.

Cabe decir de inicio que considerar el cumplimiento de los principios normativos de la argumentación de propuestas y la justificación de decisiones para aludir a la calidad de la participación ciudadana, conlleva también la intención de colocar a la deliberación como un indicador central en torno al estado que guarda una democracia, en tanto la vigencia de esos principios es expresión de que los ciudadanos ejercen un alto grado de libertad positiva e igualdad de oportunidades para intervenir en las definiciones que afectan a la convivencia social.

De tal forma que esta doble intencionalidad obliga a detenerse en el debate moral y ético sobre la necesidad de la argumentación de las propuestas y de la justificación de las decisiones en un ámbito democrático, al que diferentes autores se han referido para expresar las posibilidades que esos factores abren para construir acuerdos sociales válidos y legítimos (*Cf.* Bohman, 1998; Gutmann y Thompson, 2002; Habermas, 1988; Elster, 1998).

En ese sentido cabe aludir al giro en torno a la concepción de la moral y la ética registrado esencialmente a lo largo del siglo XX, que ha transitado de una enseñanza sobre la vida virtuosa digna de imitación, a la búsqueda de la autocomprensión y la autodeterminación con base en la reflexión, a la cual subyace el deseo del sujeto de apropiarse consciente, crítica y responsablemente

de su historia de vida asimilada como irremplazable y contingente (Habermas, 1998, p. 269).

En este contexto contemporáneo es posible hablar de una creciente necesidad individual y demanda colectiva de argumentación y justificación, que en cada caso específico han sido objeto de interpretaciones de algún modo divergentes; concretamente cabe observar como las corrientes de pensamiento liberal y republicana han jerarquizado de manera discrepante dos ideas fundamentales en el actual debate sobre la participación ciudadana: los derechos humanos y la soberanía popular.

Mientras el liberalismo concibe a los derechos humanos como la encarnación de la autonomía moral y por tanto los coloca por encima de la soberanía popular, en el seno del republicanismo se entienden a ésta como la expresión de la autorrealización ética de un pueblo determinado, por lo cual se le da prioridad frente a los derechos individual de las personas (Habermas, 1998, p. 272).

De tal forma que en la visión liberal se pone el acento en el interés por el individuo y su autodeterminación, es decir por su libertad en sentido negativo, en cuya perspectiva se pueden inscribir los postulados en materia de participación ciudadana de los partidos Popular español y Acción Nacional mexicano; frente al interés en el ideario republicano contemporáneo por el Estado y el bien común, es decir, por el ejercicio de la libertad en sentido positivo asumido como un compromiso cívico, el cual sirve como plataforma ideológica a las propuestas sobre participación de los partidos Socialista Obrero Español e Izquierda Unida en el caso de la península ibérica y al de la Revolución Democrática en la república mexicana (Cf. Verge, 2007; Prud'homme, 2007).

Cabe profundizar que en la perspectiva republicana, la política asimilada como la forma reflexiva de la vida ética, constituye la parte medular de los procesos sociales; en otra palabras, la política, a la que le es inherente la deliberación, es

asimilada como el medio por el cual los miembros de una sociedad se reconocen recíprocamente y toman conciencia de su dependencia mutua, sobre la base de saberse libres para actuar e iguales ante la ley.

Es conveniente subrayar que en este planteamiento es el Estado de derecho el garante de que pueden subsistir las divergencias de opinión e intereses, que el reconocimiento mutuo pone de manifiesto y favorece su existencia; ya que bajo el carácter general de la ley los intereses de unos no pueden minar *a priori* los de otros, mientras a través de él se generan las condiciones estructurales para que pueda prevalecer el mejor argumento a favor del bien común.

Llevadas las discrepancias entre liberales y republicanos al contexto específico de las políticas de participación ciudadana, es menester registrar que en la concepción de los primeros los derechos políticos del ciudadano son interpretados preponderantemente como no interferencia del Estado en el marco de las fronteras que delimita la ley; a través de los cuales es posible agregar los diferentes intereses privados en una voluntad política, que en alguna medida impacta en las decisiones de las administraciones públicas.

Mientras en la visión republicana, los derechos políticos, señaladamente los de opinión y participación, constituyen sobre todo libertades positivas cuyo ejercicio permite a los ciudadanos ser políticamente autónomos, e intervenir mediante un proceso dialógico de intercambio de razones en la resolución de conflictos sociales que requieren de la cooperación y la coordinación interpersonal (Bohman, 1998).

Por ende, desde la perspectiva republicana contemporánea entre los fines del Estado se encuentra de manera prioritaria, el propiciar las condiciones institucionales que garanticen la formación de una opinión razonada y de una voluntad activa, que mediante procesos racionales y argumentativos formen parte efectiva de la construcción de preferencias colectivas, entendidas como

eminentemente endógenas a dichos procesos; en tanto el Estado debe estar en disponibilidad y aptitud de emitir justificaciones públicas sobre las decisiones de gobierno.

A pesar de la diferente jerarquización que hacen las visiones liberal y republicana de dichos conceptos es factible establecer la vinculación de ambos, considerando que los derechos humanos aportan las condiciones formales que hacen posible la construcción racional y discursiva de la opinión y de la voluntad que se traducen en el ejercicio de la soberanía popular; es decir, que gracias a la vigencia de los derechos humanos es posible ejercer la soberanía popular en cuya conexión intervienen de manera esencial las estructuras discursivas (Habermas, 1998).

Cabe registrar en esta enunciación de matriz republicana, el vínculo entre el uso de la razón que apela a una idea Kantiana, con la voluntad del sujeto derivada del pensamiento de Rousseau, conectadas mediante la argumentación que hace posible el arribo a consensos en alguna medida generalizables como lo ha planteado Habermas; ecuación que colocada en la perspectiva de este trabajo permite establecer el proceso normativo que haría posible construir ideas razonadas y razonables en torno al bien común, con las que la mayor parte de una población específica pueda estar de acuerdo sin necesidad de recurrir a medios de coacción.

En esta perspectiva que permitiría hablar de una mayor calidad de la implicación del sujeto en los asuntos públicos y, por ende de la calidad de la democracia, dicha población requiere ser pensada más que como una agregación de individuos aislados e interesados en el bienestar particular, como el conjunto de personas entre quienes prevalecen relaciones de solidaridad y un sentido de pertenencia que las cohesiona; cuya reproducción requieren de un nivel mínimo de homogeneidad en términos de distribución de la riqueza y de oportunidades de desarrollo personal y colectivo, así como de un cambio en sus cualidades morales

y éticas motivado por una educación cívica en la reciprocidad de todos los sujetos y en la igualdad frente a la ley (Vallespín, 1998, p.161 y ss.).

Asimismo, habría que considerar que la contribución de los procesos de participación ciudadana al enriquecimiento de los lazos de solidaridad y de cohesión social, es directamente proporcional a la vinculación de la autoridad con los acuerdos alcanzados mediante la ponderación de los mejores argumentos, en tanto los directamente implicados perciben que sus aportaciones son tomadas en cuenta al momento de decidir sobre el bien común, siendo precisamente este elemento el principal incentivo para comprometerse a participar (O' Flynn, 2009; Parkinson, 2009).

5.4.2 Niveles de deliberación

Si bien el modelo deliberativo de raíz republicana que se presenta aquí como el ideal normativo que debieran alcanzar los procesos de participación ciudadana desde el nivel local, se puede percibir un tanto utópico dados los presupuestos que lo enmarcan, como la existencia de una racionalidad generalizada, la predisposición de sujetos libres e iguales al intercambio de ideas razonadas y alejados de la negociación de intereses particulares, así como la voluntad de la representación política para comprometerse con los resultados de una deliberación inclusiva; es necesario reiterar que precisamente en el carácter normativo reside su valor fundamental, en ese sentido se revisarán finalmente algunas cuestiones en torno a las vías que permitirían el acercamiento a ese ideal.

Como se ha venido planteando a lo largo de esta investigación, en el marco del modelo representativo se pueden identificar dos vías mediante las cuales se han cristalizado procesos de participación ciudadana en alguna medida de carácter deliberativo, aunque con diferentes intensidades y alcances: la primera a través de las instancias legalmente instituidas y democráticamente constituidas, a las que en algunas circunstancias especiales se han sumado los medios de comunicación masiva; la segunda mediante espacios de representación vecinal y para la

participación de los residentes como los analizados aquí empíricamente, cuyas repercusiones concretas en la vida de los implicados han determinado en mucho su continuidad y trascendencia.

Sobre la primera vía, que siguiendo a Bohman (1996) podría identificarse como deliberación colectiva, se puede establecer que le ha sido inherente un intercambio de razones en el seno de grupos relativamente pequeños y homogéneos, es decir, que han compartido un alto grado de libertad para implicarse en la cosa pública y de igualdad de circunstancias y oportunidades para hacerlo; dando por resultado una deliberación relativamente intensa aunque alrededor de intereses que no siempre se han correspondido con la diversidad y complejidad de las sociedades respectivas, sobre todo en la actualidad.

En cuanto al papel del sujeto en este caso, la reflexión individual es la que ha tenido un papel preponderante, en tanto éste ha permanecido generalmente en la posición de receptor de las explicaciones de los representantes políticos difundidas a través de los medios de información, así como de los debates entre líderes de opinión organizados con alguna periodicidad por éstos, con base en lo cual aquel sujeto debe formar sus propios juicios para al momento de ejercer su derecho al voto, optar por las propuestas de los partidos que pudieran reflejar de mejor manera sus propios intereses. Se podría decir que este es el proceso que ha venido prevaleciendo en el marco de la democracia liberal.

Como en su momento se anotó aquí, existen varios argumentos a favor de esta dinámica, entre ellos, la imposibilidad de una deliberación pública a gran escala dadas las dimensiones y complejidad de las formaciones sociales donde hoy se inserta el individuo, la desconfianza hacia las asociaciones civiles motivada por su tendencia a decantarse por formas informales de negociación en detrimento del diálogo, por la cuestionada representatividad de éstas y, por ser percibidas internamente heterogéneas lo que se traduce en una diversidad de opiniones de difícil conjugación (Cf. Jorba, 2006).

En contraparte, como las principales debilidades en torno a este proceso se han destacado: la escasa garantía de influencia efectiva de la esfera pública sobre las estructuras de gobierno, así como la posibilidad de manipular la información por parte del emisor condicionando las alternativas para el receptor; factores que estarían jugando en contra del desarrollo de una cultura cívica alrededor de la implicación del sujeto en el espacio público, desincentivando a los ciudadanos al colocarlos en una posición pasiva (Font, 2001a).

De tal forma que más allá de la deliberación desplegada en los parlamentos y las cámaras de diputados mediante la cual propiamente se materializa la acción de representar, entre las contribuciones de esta vía al desarrollo de la deliberación pública estaría la promoción de un mayor conocimiento del quehacer de los políticos por parte de la ciudadanía, así como la posibilidad para ésta de realizar una mejor valoración del desempeño de los representantes, de modo que al votar pueda discernir a favor de políticas que se orienten en función del bien común.

Asimismo, este proceso puede favorecer la justificación pública de las decisiones y la rendición de cuentas del trabajo político, que junto a la posibilidad para el sujeto de poder jerarquizar los discursos de los representantes políticos en función de la calidad argumentativa e impacto sobre el bienestar general, pueden servir de base para evaluar el grado de consolidación de una democracia (Cf. Castaños y Caso, 2007).

En cuanto a la segunda vía, que de igual forma retomando los conceptos de Bohman podría ser denominada como deliberación pública, cabe destacar que le ha sido propio el intento normativo por desarrollarla a gran escala, es decir, en una multiplicidad de esferas públicas practicando una discusión abierta, libre e informada; asimismo, si bien no se ha negado la subjetividad de los participantes, se les ha inscrito en un contexto específico dando por hecho que éste los condiciona de diversas maneras.

Las unidades de análisis preferentes aquí son los grupos y las organizaciones sociales tanto de base territorial como sectorial, a los cuales habría que añadir a colectivos para quienes el factor identitario que los define y cohesiona resulta esencial, en la idea de que este elemento en alguna medida de origen comunitario y que va más allá de la simple presencia, forme parte en las discusiones que habrán de impactar en las agendas y políticas públicas (Young, 1999).

A esta vía le subyacen presupuestos como el reconocimiento de una pluralidad de opiniones e intereses, la necesidad de que los ciudadanos y las organizaciones se impliquen directamente en los procesos de debate público, la argumentación pública de posiciones que haga visibles las diferencias, los disensos y las ausencias, como paso previo a la construcción de acuerdos en torno a proyectos de vida compartidos y, la pretensión de alcanzar acuerdos que puedan influir en la conformación de las agendas públicas.

Es fundamental señalar que en esta vía las preferencias individuales y colectivas son percibidas como endógenas a los procesos de debate, mediante los cuales se pretende construir propuestas alternativas a las que plantean las administraciones públicas; de manera que ambas instancias pudieran complementarse a partir del reconocimiento mutuo como entes distintos.

Más aún, desde esta segunda perspectiva se advierte que la capacidad de crítica y de acción de las esferas públicas, sólo se puede garantizar si se mantiene una nítida delimitación entre gobierno y sociedad civil, de modo que estas capacidades se puedan traducir en una influencia efectiva en las estructuras de gobierno (Cohen, 1996).

No obstante que en los hechos ambas vías no son excluyentes, interesa en esta etapa de la investigación destacar a la segunda, en tanto como se ha venido argumentando abre mayores posibilidades de acercamiento al ideal normativo de

la deliberación; en este sentido, es conveniente reiterar que el objetivo fundamental del modelo no es sustituir a la representación política en la toma de decisiones, cuya responsabilidad debe seguir siendo exigible por diversos medios además del voto, sino utilizar el potencial de la sociedad civil organizada para desarrollar una función efectiva de complemento, de crítica y de control sobre quienes toman decisiones en nombre de ella.

Centrando entonces la atención en esta segunda vía y considerando los referentes empíricos estudiados, cabría abrir un paréntesis para establecer una diferenciación entre lo que ha venido siendo una participación ciudadana de tipo colaboracionista con otra en mayor medida demandante y reivindicativa; asimismo, dentro de esta última distinguir entre la que ha buscado una interacción con la autoridad sabiendo que existen amplias posibilidades de obtener respuestas satisfactorias a sus intereses, y la que ha asumido que sólo mediante medidas extremas logrará respuestas parciales; en tanto esa diversidad de posiciones determinadas por cada contexto específico, han delineado las funciones y los alcances de la participación.

En ese sentido tomando en cuenta las condicionantes específicas de cada contexto y las exigencias propias de esta segunda vía, como la disponibilidad de tiempo y de ciertas capacidades cognitivas y discursivas, algunos autores han sugerido la necesidad de redefinir las condiciones procedimentales y las habilidades individuales necesarias para implicarse en procesos de deliberación, ampliando el concepto de racionalidad a fin de incluir diversas formas argumentativas que lo hagan asequible a un público poco especializado, lo que de alguna manera obligaría también a limitar las expectativas en el entendido de que el proceso es por definición paulatino y perfectible (Bohman; 1996; Young, 1999).

Por otra parte, si bien desde un punto de vista procedimental el modelo deliberativo debe contemplar estructuras a diferentes escalas y con diferentes participantes que permitan ampliar el mapa de esferas públicas, sería conveniente

que su concepción no se limitara a los procedimientos para la toma de decisiones, sino ampliar su punto de interés a los mismos procesos de deliberación pública, es decir, verla como un fin en sí mismo.

Por tanto, esta segunda vía de participación que debiera desembocar en procesos auténticamente deliberativos, además de enfocarse en las posibilidades y condiciones para una implicación ciudadana centrada en la toma de decisiones, debiera ponderar sobre todo el elemento discursivo y argumentativo en múltiples niveles, escenarios y entre diferentes actores sociales; en otras palabras, debiera poner el acento en la argumentación pública que implica centrar la mirada en el intercambio público de razones como parte de una forma de vida cívica.

En una perspectiva más amplia, el trabajo encaminado al desarrollo del modelo deliberativo desde el nivel local, debiera mirarse como una contribución fundamental a la construcción de la ciudadanía integral (Cf. ciudadanía plena, Lukes, 1999; ciudadanía sustantiva, Pérez, 2007), que se sustente en el reconocimiento y aceptación de los *otros*, por encima de la asunción del *nosotros*, como integrantes solidarios de un territorio donde se comparten derechos y obligaciones por igual.

Con base en lo anterior cabe recapitular que las dos vías de participación que gradualmente podrían conducir al ideal deliberativo, pasan en gran medida por un cambio de fondo en la cultura política que hoy orienta el devenir del modelo representativo, paralelamente a un cambio cultural amplio en el seno de la sociedad civil como causa y efecto de su constante implicación en los procesos de construcción y toma de decisiones (Cf. Schedler, 2004; Lechner, 2006; Gómez, 2006).

En el mismo sentido, sería necesario insistir en la aportación prescriptiva que subyace a la deliberación, en tanto le es propio un amplio proceso de reafirmación política del sujeto, de su autonomía, de los movimientos sociales autónomos y

demás acciones colectivas que hoy aportan nuevos contenidos simbólicos al mismo concepto de la democracia, más allá de su concepción ligada a la eficiencia institucional (Cf. Cansino, 2006).

De ahí que la vía de la deliberación pública concebida como la más propicia para aproximarse gradualmente al ideal deliberativo, en tanto haría posible la realización efectiva de la autonomía del sujeto y la operación independiente de las organizaciones civiles, requiera de un sistema para la toma de decisiones que garantice: la participación ciudadana con independencia de la demanda expresa; una amplia y oportuna información del quehacer de gobierno; un alto nivel inclusivo sin discriminaciones; una extensa e intensa deliberación pública; igualdad de condiciones al momento de decidir; capacidad de control sobre la agenda pública y; un carácter vinculante para todos los implicados.

En suma, ponderar a esta segunda vía conlleva el interés por asumir a la deliberación como el mejor camino para alcanzar la mayor conciliación posible de intereses en competencia, para conseguir una convivencia constructiva que elimine el resultado de suma cero, por ende, concebirla como el medio más legítimo para la construcción de un proyecto social ampliamente compartido, que pueda derivar en su asimilación como un fin en sí mismo, transformada en un nuevo derecho político de todos los residentes habituales de un territorio; bajo el presupuesto de que sin el poder para deliberar, elegir y actuar los individuos no son verdaderamente ciudadanos de su república (Águila y Chaparro, 2006, pp. 270-271).

5.5 A modo de propuesta: referéndum de agenda

Con base en la idea de colocar a la deliberación con todas las implicaciones hasta aquí analizadas, en calidad de un nuevo derecho político de los residentes habituales de una localidad, se presenta a continuación la propuesta en torno a un mecanismo de participación ciudadana inscrito en alguna medida en el discurso de

la democracia directa, que con la debida reglamentación de por medio podría ser incorporado en los contextos nacionales referidos en esta investigación.

Con esta iniciativa se pretende contribuir a dar respuesta a dos conclusiones derivadas de esta investigación: a) la insuficiencia de mecanismos que garanticen la transformación de la deliberación pública en decisiones políticas y; b) la propensión de los representantes políticos en la oposición a bloquear al adversario en el gobierno, negándose a signar acuerdos o a ceder en sus posiciones, al margen de la importancia del tema para el país en su conjunto, sin que la ciudadanía conozca y sancione las posiciones de cada partido frente a temas específicos.

Si bien se podría argumentar que la ciudadanía participa previamente al votar al programa de cada partido, la especificidad de los temas y su carácter contingente, así como la relevancia cada vez mayor que toman los propios candidatos, suelen rebasar las líneas generales en su momento planteadas por los partidos a los potenciales votantes.

Asimismo, otro factor presente en los casos aquí analizados y en gran medida común a los sistemas políticos democráticos, el cual asimismo motiva esta propuesta, es la práctica de construir mayorías artificiales al convertir los votos en espacios de representación mediante fórmulas electorales¹⁵¹, con lo que la conformación resultante suele reflejar de manera parcial la diversidad de los mosaicos nacionales respectivos.

Con base en esos antecedentes, se propone implementar un mecanismo de participación directa del pueblo en la vida pública, que por sus características y alcances podría ser denominado como referéndum vinculante en torno a la agenda pública, a efecto de someter a la deliberación y votación de los

¹⁵¹ En torno a los problemas de sobre y sub representación se puede consultar: Gallagher, 1991; Katz, 1994; Monroe, 1994.

ciudadanos las propuestas que el gobierno o la oposición no pudieran sacar adelante ante la falta de una mayoría legislativa, con lo cual además de desbloquear los desacuerdos entre los representantes políticos en torno a problemas que pudieran ser relevantes para el país, se le restituiría al pueblo el derecho de intervenir directamente en la toma de decisiones, cuando los legisladores son incapaces de alcanzar acuerdos a favor del interés general.

Si bien la figura del referéndum ha sido contemplada en algunos ordenamientos legales de los casos de estudio, como en su momento se advirtió, esta propuesta intenta ir más allá de lo implementado, en tanto se pretende que pudiera tener una injerencia efectiva en la determinación de la agenda y no sólo en calidad de consulta sobre un tema previamente acordado.

De modo que esta iniciativa pudiera ser vista y apelada como parte ordinaria de los derechos políticos de los ciudadanos, a la que pudieran recurrir de manera efectiva para colaborar, aportar y controlar a la representación política ante la falta de acuerdos y de acciones sustantivas a favor del interés general; en otras palabras, se pretende que la iniciativa fuera percibida y se pudiera constituir en un ejercicio efectivo de la soberanía popular por parte de los ciudadanos, para la determinación de temas que debieran legislarse y sobre los cuales los representantes políticos no hubieran alcanzado un acuerdo.

Considerando la relevancia de esta iniciativa para la vida política del país que la decidiera adoptar, tendría que ser acompañada de un estricto proceso de institucionalización con todas las repercusiones legales que ello implica; entre los factores a considerar y que tendrían que ser objeto de una reglamentación puntual se encuentran:

- El número de veces que la iniciativa debiera haber sido rechazada en el pleno del parlamento o del congreso y, el nivel de respaldo de legisladores para poder ser llevada a la consideración de la ciudadanía;

- Una vez aprobada la consulta, la justificación pública de la iniciativa por parte de los promotores;
- La deliberación pública, amplia e inclusiva sobre la trascendencia del tema y el sentido en el que en su caso debiera ser legislada;
- El proceso de la deliberación: el acceso a información sobre la iniciativa y la distribución de la misma; los espacios para los debates con los representantes políticos, bajo el concurso de ciudadanos y representantes de organizaciones sociales, académicas y privadas que lo desearan; el número de participantes, tiempo de exposición, recursos técnicos y logísticos; duración del proceso en su conjunto.
- La difusión de las deliberaciones mediante tiempos oficiales en radio, televisión, prensa e internet;
- El proceso de votación: convocatoria, organización, padrón electoral, conteo, calificación;
- La determinación del nivel de respaldo social para su validez;
- El carácter obligatorio de la votación de los ciudadanos;
- El carácter vinculante para la representación política de legislar sobre el tema y en el sentido en que hubiera sido aprobado;
- La rendición de cuentas sobre lo legislado;
- El número de iniciativas que durante cada legislatura pudieran ser sometidas a la consideración de los ciudadanos.

La implementación de este mecanismo podría tener repercusiones en términos de evaluación de los representantes políticos y por esa vía de los partidos, en cuanto a la capacidad para analizar problemas, presentar propuestas y convencer a la ciudadanía en general en torno a ellas; elementos que la población podría sumar a las valoraciones personales al momento de votar en las elecciones siguientes.

Empero, el principal desafío para la presente propuesta reside en que su cristalización pasa irremisiblemente por el tamiz de los propios partidos políticos, dada la preeminencia actual de éstos en el modelo representativo, ya comentada;

ante lo cual será determinante que desde el ámbito de los partido se entienda que el modelo deliberativo y sus mecanismos, no están pensados como una alternativa a la democracia representativa, sino como una expresión de la calidad de ésta (Chambers, 2003, p.308).

En consecuencia, cabe advertir sobre el papel fundamental que jugarán la autenticidad democrática y la voluntad política de las dirigencias partidistas y de los representantes políticos, para acceder a la adopción de propuestas que en alguna medida limitarían la autonomía en la toma de decisiones durante el mandato de los representantes políticos, a cambio de elevar la calidad de las decisiones y de fortalecer la legitimidad de salida de éstos; en cuyo marco será de igual trascendencia la capacidad de la sociedad civil organizada para presionar en ese sentido.

Conclusiones

En materia de representación

En la historia de la democracia, la implicación de los sujetos en el espacio público ha estado determinada por un conjunto de valores, normas y estructuras con base en las cuales se han delineado los atributos y las capacidades personales para tal fin; asimismo, ese conjunto de condicionantes ha sido el referente para las formas en que se ha organizado la sociedad, en tanto ha establecido una distribución de competencias en torno al ejercicio del poder político.

Tomando como referente inicial a la democracia clásica ateniense, se puede establecer que a pesar del amplio margen de que gozaban los miembros de la *polis* para intervenir directamente en los asuntos de gobierno, existió la proclividad a excluir a un número considerable de sujetos que no alcanzaban la categoría de ciudadanos; aún entre quienes participaban en la cosa pública, fueron establecidas competencias a fin de reservar las magistraturas de la guerra y las finanzas a personalidades seleccionadas a través del método de la elección. Considerando que en calidad de elegibles participaban sólo los sujetos pertenecientes a los grupos dominantes, dio por resultado una correlación directa entre el ejercicio de cargos electivos y la pertenencia a élites políticas.

Mientras en la Roma republicana de Pericles, las élites políticas y económicas controlaron el gobierno con una amplia autonomía respecto del pueblo en general, con base en una forma de gobierno de tipo timocrático estratificada en función de la propiedad material; de modo que la integración de las magistraturas y la participación del pueblo en el espacio público, quedaban condicionadas esencialmente por la riqueza material individual.

Esta tendencia a la exclusión política de amplios sectores de la población sería polarizada aún más durante el largo Medioevo, periodo al que le fue propia la centralización de las decisiones en los poderes eclesiástico y monárquico, a los cuales les sucederían los gobiernos absolutistas del renacimiento. No obstante,

bajo los gobiernos seculares dicha proclividad habría de ser retomada, particularmente al amparo del pensamiento liberal bajo el presupuesto de que sólo determinados individuos poseían las aptitudes cívicas y las capacidades políticas para inmiscuirse en los asuntos del Estado, idea que bajo el gobierno representativo se perfilaría hacia la búsqueda de un liderazgo electivo cualificado.

A pesar de la defensa de la individualidad y del establecimiento de derechos civiles y políticos para el ciudadano, el modelo de la representación política implicaría en los hechos la instauración de un gobierno de pocos, de los sujetos presumiblemente más preparados, especializados y aptos para la competencia política, que obtendrían su legitimidad a través del mandato de los ciudadanos expresado en el voto individual; con el paso de los años estas élites se estructurarían alrededor de la figura de los partidos, que se irían consolidando como el eje central para la acción pública.

De tal forma que si bien tanto en la concepción clásica de la democracia como en la republicana habrían de establecerse diques a la participación política de los sujetos, al modelo liberal le fue inherente un diseño institucional que permitió la instauración de un liderazgo electivo, donde el ciudadano común debió restringir su participación pública al ámbito electoral, bajo el argumento de que su presunta susceptibilidad a ser manipulado, ponía en riesgo la estabilidad del gobierno pues podía apartarse de la defensa del interés general.

Del planteamiento anterior se derivaría una distribución puntual de competencias entre los ciudadanos y las élites políticas: los primeros facultados legalmente para opinar, organizarse y elegir de manera periódica a los representantes políticos; las segundas habilitadas para competir por el apoyo social mayoritario, que les permitiera ejercer el poder de manera legítima. Debiendo los representantes mantener una relación con los intereses de los representados, dado que éstos sancionarían *a posteriori* el ejercicio del mandato a través del voto.

De manera que a la conformación de la representación política bajo los criterios referidos le sería inherente un fenómeno de exclusión, a pesar del contrapeso que en su momento representó la formación de los grandes partidos de masas desde el último tercio del siglo XIX, cuyos objetivos sobre una amplia participación política del ciudadano se irían diezmando, frente a la centralización de las decisiones y a la escasa permeabilidad social que caracterizó a la mayoría de ellos.

Bajo este esquema sustentado por el mecanismo electoral ha venido operando la democracia representativa, sobre cuya evolución en el siglo XX se han desarrollado diversos debates que han puesto sobre la mesa de discusión tres etapas específicas del modelo: el de su deseabilidad en función de su valor normativo; el de las precondiciones sociales y económicas para su viabilidad y; el de los formatos y mecanismos complementarios e incluso alternativos, que contribuyan a hacer frente a las insuficiencias que viene acumulando (Cf. Máiz, 2006).

Particularmente el debate sobre esta última cuestión ha puesto de relieve que el modelo representativo, viene resultando insuficiente para que el pueblo logre incidir de manera efectiva sobre la labor de representar, y pueda evaluar el desempeño de los representantes durante el mandato; a estas carencias de origen habría que añadir la presencia de factores en alguna medida exógenos al modelo, que repercuten en el distanciamiento entre representantes y representados, como la densidad de la información sobre el quehacer gubernamental, la exacerbada presencia de los partidos cuyas élites ejercen un gran control sobre los representantes políticos y sus agendas, así como las prácticas corporativas y clientelistas a que suele apelar la estructura de gobierno para cooptar y manipular a ciudadanos y organizaciones sociales.

De cara a estas constantes generales ha sido posible observar en los casos de estudio que una vez instituidas las democracias representativas y reconocidos de

manera formal los derechos de los ciudadanos a opinar, a organizarse, a votar y a ser votados para un cargo de representación popular, la materialización efectiva de estos derechos continúa enfrentando diversos obstáculos atribuibles a circunstancias sociales, fallas administrativas y a prácticas informales, aunque con los diferentes matices propios de las respectivas experiencias nacionales y locales; cuyo análisis de cada variable en lo particular y de cada contexto en lo general abre nuevas líneas de investigación.

Asimismo, se ha constatado el protagonismo de los partidos nacionales cuantitativamente más grandes, que se expresa tanto en el monopolio que por ley ostentan sobre la postulación a cargos de representación política, como en su capacidad para determinar y jerarquizar los temas de las agendas públicas nacionales y locales; respaldados en el dominio indirecto que ejercen sobre los distintos ámbitos e instituciones de la administración pública.

En este sentido se pudo corroborar la relación de conveniencia que frecuentemente se establece entre los partidos nacionales y las élites locales, en la que éstas utilizan la franquicia del partido para competir por los cargos de representación política, a cambio de garantizarles recursos, presencia y triunfo en las urnas; sin embargo, los resultados de este pacto informal en materia de permeabilidad social, de representación de intereses, de debate público sobre propuestas de gobierno y, de rendición de cuentas del trabajo político, siguen siendo insuficientes de acuerdo con la opinión de los actores sociales y políticos entrevistados.

Cabe destacar entonces que la dinámica de dominio político que ejercen algunos grupos compactos sobre el resto de la población en los ámbitos nacionales y locales, constituye un asunto medular para entender la forma en que se organiza y desarrolla la vida política en ambos países; en tanto las directivas de los partidos en general, siguen siendo proclives a reproducir esquemas excluyentes que repercuta de manera directa sobre las políticas de participación ciudadana.

De tal forma que para el caso de España, es posible advertir un grado de consolidación de instituciones y procedimientos tendentes a garantizar la disputa por el poder político mediante la vía electoral; empero, se puede establecer la persistencia de fenómenos históricos como la insuficiente representación de intereses, el protagonismo de los partidos bajo las limitantes antes referidas, la precaria rendición de cuentas del trabajo político de los representantes con base en un programa de gobierno previamente comprometido y, la ausencia de una vinculación efectiva de la representación política con los acuerdos derivados de los mecanismos para la implicación de los residentes en la cosa pública.

Mientras para el caso de México, fue posible corroborar que siguen presentes en las estructuras institucionales, particularmente del ámbito electoral, usos y costumbres que permiten asociar al régimen con una democracia defectuosa; en tanto si se acepta que en términos estrictamente procedimentales el cierre de un proceso de transición a la democracia, implica la consecución de los métodos inherentes a la conformación de la representación política y, que su consolidación se apoya en la permanencia de éstos con una probabilidad remota de regresión a las formas autoritarias (*Cf. Labastida, 2007, p.268*), se puede concluir que dicha consolidación constituye un proceso inacabado.

En suma, frente a las limitaciones de origen del modelo representativo planteadas a lo largo de esta investigación, particularmente en cuanto a sus insuficiencias en materia de representación de la pluralidad de intereses en juego, de acción sustantiva de la representación política para revertir las grandes desigualdades sociales que repercute en su legitimidad de salida y, de rendición de cuentas del trabajo político durante el mandato con base en un programa de gobierno; cobra especial significado la labor que se viene haciendo desde diferentes ámbitos públicos y privados para impulsar políticas de participación ciudadana, donde la deliberación pública debe ser vista como un indicativo de la madurez y la calidad del gobierno representativo.

En la misma perspectiva, para el futuro del modelo representativo será imprescindible trascender la concepción ligada a la eficiencia institucional que garantice el otorgamiento de la legitimidad de entrada a los representantes políticos, para centrar la mirada en su contribución al cambio social y, en ese sentido, evaluarla en función de sus resultados en los aspectos determinantes para la vida de quienes históricamente han permanecido al margen de las decisiones políticas; en otras palabras, valorarla por su aporte a la materialización de la ciudadanía integral para todos los residentes, que como se ha dicho, implica entre otras cosas la garantía institucional de que los sujetos puedan intervenir directamente en las definiciones sobre el rumbo de su localidad, de su país, e incluso de su ámbito comunitario continental para el caso de España.

Finalmente, de cara a la denominada democracia de partidos con la que hoy se asocia al modelo representativo, cabría recapitular la importancia de que los partidos asuman legalmente el compromiso moral y ético de cuidar que quienes compiten por los cargos de representación política, cumplan con cualidades educativas y cívicas mínimas sancionables públicamente; así como de que sus candidatos electos habrán de rendir cuentas sobre el trabajo político durante el mandato con base en un programa de gobierno, con el objetivo de que a través del cumplimiento de ambos imperativos, se otorgue a los representados la certeza de que en la labor de representar se velará por el interés general apegados al derecho.

En materia de participación

En los dos países analizados fue posible registrar que desde su tránsito a la democracia representativa, el tema de la participación ciudadana ha estado presente en el discurso de los partidos numéricamente mayoritarios, quienes en sus oportunidades de gobierno han habilitando mecanismos tendentes a favorecer algún grado de implicación de los ciudadanos en los asuntos de interés público.

Particularmente en el caso español, es factible establecer que la organización social ha sido consecuencia de un largo proceso de interacción desde el ámbito local, básicamente de carácter vecinal, donde se han forjado asociaciones civiles ocupadas en temas de diversa índole, incluidas las eminentemente reivindicativas que en algunos momentos han desdeñado las vías institucionales para hacer oír sus demandas; así como otras en cuya formación y desarrollo ha desempeñado un papel significativo el apoyo de las administraciones, y que en general han sido receptivas a las dinámicas e instancias que las autoridades han implementado.

No obstante, entre las razones que han motivado la formación de ambos tipos de asociaciones y su incursión en el espacio público, destaca la insuficiente acción sustantiva de la representación política para atender demandas específicas; aunque por otra parte la idea de cada asociación sobre el papel del movimiento asociativo para la vida social sea distinta, lo cual se ha reflejado en la forma y en la intensidad con que cada una de ellas se ha implicado en los espacios institucionales para la participación.

En cuanto a la política de participación ciudadana impulsada en democracia desde el ámbito local, se puede decir que ha tenido relevancia en tanto ha hecho posible el diálogo continuo entre las partes en torno a temas de interés colectivo, al tiempo que los residentes han podido plantear directamente a las diferentes autoridades sus opiniones y demandas, primordialmente en materia de servicios públicos.

De modo que en un primer nivel, las repercusiones de la presencia de residentes y asociaciones en las instancias para la participación han sido significativas, pues de esa manera han salido a la luz pública intereses que habían permanecido relativamente ocultos y, en consecuencia, han sido conocidos por las administraciones logrando algún impacto en las políticas públicas locales.

En un segundo nivel, habría que señalar que dicha presencia no se ha traducido en una influencia relevante al momento de elaborar la agenda pública local y de

controlar su cumplimiento, como resultado de que en general dichas instancias han sido dotas de un carácter consultivo, con nula capacidad de decisión, salvo algunos ejercicios esporádicos y, sin garantizar la vinculación de la autoridad con los resultados de los debates colectivos.

Las limitadas repercusiones de los ejercicios participativos en la vida cotidiana de los residentes, estarían generando consecuencias desfavorables para la política de participación en su conjunto, que se han venido reflejando en la falta de certeza sobre el valor y la trascendencia de dichos mecanismos, en la disminución de los implicados y en la calidad de la intervención, así como en un aporte endeble a la generación de una cultura cívica, que debiera hacer posible una mayor y mejor convivencia constructiva en contextos multiculturales como los analizados empíricamente.

Por otra parte, cabe destacar que la incursión de la sociedad civil en las instancias para la participación ciudadana, se ha verificado con mayor énfasis durante los gobiernos locales de izquierda, quienes bajo estrategias de carácter normativo y relacional la han impulsado a fin de satisfacer objetivos como: disponer de información oportuna sobre las comunidades, filtrar las demandas de los residentes, incidir en el movimiento asociativo e incrementar su legitimidad en una perspectiva electoral; a cuyos objetivos no ha sido ajena en general la posición adoptada en su oportunidad por los gobiernos de derecha.

Particularmente sobre el movimiento asociativo de la zona metropolitana de Madrid, es imprescindible observar el papel relevante que desempeñan las subvenciones públicas otorgadas directamente por los gobiernos locales, alrededor de las cuales ha germinado un espacio de competencia entre las propias asociaciones por los diferentes apoyos, que a su vez ha abierto la puerta a un uso con fines de control y subordinación de este capital social por parte de la autoridad.

En suma, considerando los alcances otorgados a los mecanismos para el diálogo social y el desarrollo que han observado hasta ahora, es factible colocarlos en un nivel ligado esencialmente al modelo participativo, que en esa lógica han sido instituidos para conseguir objetivos como mejorar las decisiones de gobierno y fortalecer la legitimidad de la administración en turno; empero, distantes de un modelo deliberativo que pudiera garantizar a los residentes una aportación efectiva a la construcción de las agendas locales y, por esa vía, a la definición del rumbo de sus comunidades.

Mientras para el caso de la Ciudad de México, en la gestión de las diferentes autoridades designadas y electas, ha sido posible registrar la intención de formalizar una interacción con los ciudadanos y las organizaciones civiles, para lo cual han recurrido a estrategias de carácter normativo a fin de conformar instancias para la representación vecinal y la participación ciudadana; no obstante, con grandes carencias de representatividad y sin mayor trascendencia para la toma de decisiones de gobierno.

Esto último guarda relación directa con el hecho de que dichos mecanismos han tenido siempre un carácter consultivo, así como que han permaneciendo subordinados a las estructuras burocráticas de cada delegación política y sin una rendición de cuentas expedita sobre su gestión; por lo que a la fecha en el andamiaje institucional de la ciudad no se ha consolidado instancia alguna que constituya un referente en la materia.

De tal forma que en el mismo sentido del caso español, considerando los alcances de esas instancias y la evolución que han observado hasta la actualidad, es posible ubicarlas en un nivel ligado a la consecución de la presencia vecinal, que aporte legitimidad a la autoridad en turno, lejos de un genuino interés por poner en marcha mecanismos donde los residentes deban debatir en torno al rumbo de sus comunidades y de la ciudad en su conjunto, bajo la certeza de que sus opiniones serán tomadas en cuenta.

En este sentido cabe subrayar que a pesar del proceso de alternancia en el gobierno de la capital que hizo posible el acceso de la izquierda al poder, el nivel de implicación de la ciudadanía en los órganos de representación vecinal y en las instancias para la participación sigue siendo muy bajo, lo que refiere el desinterés de la población en general por dichos espacios a la luz de los resultados que históricamente han arrojado.

En alguna medida como respuesta a las limitaciones de las instancias referidas, habría que interpretar la presencia en el espacio público de una movilización popular que ha luchado por mantener su independencia de las estructuras corporativas; sobre la cual cabe subrayar su aportación de infraestructura social para encauzar por vías pacíficas el descontento civil ante las grandes desigualdades sociales, no obstante la dispersión que en diferentes momentos ha registrado y las endeble redes asociativas que la han sustentado.

Asimismo, es necesario observar en ambos escenarios nacionales la persistencia de mecanismos y prácticas informales en la interacción entre el movimiento asociativo y las diferentes autoridades; lo cual mantiene abierta la puerta a prácticas de corrupción y de carácter clientelista, que permiten a los servidores públicos premiar o castigar a los demandantes en función de afinidades políticas y de compromisos electorales, al margen de la rendición de cuentas y de la sanción pública.

De tal forma que con base en las referencias teóricas a nivel nacional y de los análisis empíricos locales realizados, es factible ratificar en términos generales la hipótesis de trabajo, en torno a la existencia de un escepticismo en el ámbito de la representación política para la puesta en marcha de una política de participación ciudadana que paulatinamente pudiera encaminarse hacia un modelo deliberativo inclusivo y vinculante; a pesar de los procesos de alternancia en los gobiernos

locales, que han hecho posible el mandato de las alternativas partidistas más representativas.

Este escepticismo y los consecuentes alcances limitados que en la mayoría de los casos los representantes políticos han otorgado a los mecanismos en cuestión, estarían siendo el resultado de una concepción que ha asociado a la participación ciudadana con una competencia innecesaria para la representación política, en tanto podría minar la autonomía y la capacidad de decisión de ésta; de ahí que en el ámbito de los gobiernos locales, se haya podido registrar una tendencia a dilucidar el tema en términos eminentemente simbólicos.

Por otra parte, a pesar de que en el desarrollo de dicha política a nivel local ha influido en alguna medida el tipo de liderazgo institucional, bajo el actual modelo de democracia dominado por los partidos políticos la acción de este liderazgo ha permanecido sujeta a las directrices del partido de origen; frente a este contexto se puede inferir que el futuro de las políticas de participación ciudadana, dependerá en gran medida de la voluntad de los partidos para reconocer el valor ético de la implicación ciudadana en el espacio público, y por tanto, impulsarla normativamente y comprometerse legalmente a su cristalización.

En lo referente al ámbito de la sociedad civil, cabe sintetizar que la movilización civil deberá trascender la presencia coyuntural en el espacio público bajo un carácter de protesta, para acceder a una participación constante en el ámbito público con un carácter propositivo, respaldada por amplias redes asociativas que vayan conformando múltiples esferas públicas, en calidad de plataformas para la interacción lingüística con las estructuras de gobierno.

En ese sentido cabe insistir en que la posibilidad de transitar hacia un modelo deliberativo desde el ámbito local, será factible en tanto la sociedad civil tenga la capacidad para consolidar dichas esferas públicas y de vincular a la representación política con estos espacios y sus deliberaciones, accediendo a un

nivel de reconocimiento mutuo y de corresponsabilidad bajo el respeto a la autonomía de cada interlocutor.

Asimismo, para la continuidad de ese tránsito será fundamental la democratización interna de las asociaciones civiles, así como la garantía de su existencia de manera independiente de los poderes público y privado; pues como se ha reiterado, este tipo de asociacionismo seguirá siendo imprescindible para la convivencia social en tanto contribuya a la generación de dichas esferas públicas, donde se puedan hacer presentes las diferencias y construir ideas de vida ampliamente compartidas.

De modo que desde un punto de vista normativo, la apelación a esferas públicas constituye un imperativo vital, en la idea de que los principios, las interpretaciones e intereses puestos en juego en un proceso de deliberación, al final del mismo podrán ser asumidos por los implicados como más razonables, mejor fundados y más útiles para la colectividad.

Por todo lo anterior es necesario enfatizar que más allá de un modelo ideal, la deliberación aporta un fundamento institucional para la conciliación de los múltiples intereses en conflicto inherentes a las complejas realidades aquí analizadas y, en esa medida, abre la puerta a la posibilidad de una convivencia constructiva amplia; de ahí la propuesta que se ha planteado aquí de instituir la como un nuevo derecho político de todos los sujetos.

Bibliografía

1. Acedo, Blanca y Héctor Padilla (2001): *Diseño de sistemas electorales democráticos*, Documento de Trabajo, México, Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos.
2. Águila, Rafael del (1996): "La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad", en *Revista Iberoamericana de Educación*, no.12, mayo-agosto, Madrid.
3. ----- (1998): "Los precursores de la idea de democracia: la democracia ateniense", en Águila, Rafael del, Fernando Vallespín y otros: *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial.
4. ----- (2004): "El centauro transmoderno: liberalismo y democracia en la democracia liberal", en Vallespín, Fernando (ed.): *Historia de la teoría política*, Tomo 6, Madrid, Alianza.
5. ----- y Sandra Chaparro (2006): *La república de Maquiavelo*, Tecnos, Madrid.
6. Aguilera, Cesáreo (2001): "La transición política en España, 1975-1982", en Alcántara, Manuel y Antonia Martínez (eds.): *Política y Gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.
7. Agustín Santo, Obispo de Hipona (2007): *La Ciudad de Dios/San Agustín*, Madrid, Tecnos.
8. Alba, Carlos, Elena García y Carmen Navarro (2005a): "Diagnóstico de la Participación Ciudadana en la Ciudad de Madrid", Documento Interno de Trabajo, UAM, Madrid.
9. ----- (2005b): "Descripción del tejido asociativo del municipio de Madrid", Documento Interno de Trabajo, UAM, Madrid.
10. ----- (2005c): "Propuesta de plan de participación ciudadana para la Ciudad de Madrid", Documento Interno de Trabajo, UAM, Madrid.
11. ----- (2006): "Taller de Evaluación de la Participación Ciudadana en la Ciudad de Madrid", Documento Interno de Trabajo, UAM, Madrid.
12. Almond, A., y S. Verba (1963): *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, New Jersey, Princeton University Press.
13. Althusser, Louis (2003): *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, Buenos Aires, Nueva Visión.
14. Álvarez, Lucía (1997): "El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el Distrito Federal", en Álvarez, Lucía (coord.): *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM.
15. ----- (1998): "La participación ciudadana: un eje prioritario en la estrategia política del nuevo gobierno capitalino", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 2, Núms. 5 y 6, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C.
16. ----- (2006): "Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México", en Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez (coords.): *Democracia y Exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, CIICH/UNAM-UAM/Azcapotzalco-UACM-INAH-Plaza y Valdés.

17. Aparicio, L. (1993): *El Estado Ateniense como modelo clásico de democracia*, Madrid, Asamblea de Madrid.
18. Arendt, Hannah (1985): *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
19. Aristóteles (1970): *Política*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
20. Arzaluz, Socorro (2004): "Experiencias de Participación Ciudadana en Municipios Metropolitanos" en Ziccardi, Alicia: *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local*, México, UNAM-INDESOL.
21. Ayuntamiento de Alcobendas (1995): *Plan Estratégico de Alcobendas 1995-2005*, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
22. ----- (2001): *Estudio de Participación Ciudadana*, Serie Documentos de Trabajo, No. 78, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
23. ----- (2005): *Servicio de Apoyo a Asociaciones Curso 2005/2006*, Manual Interno, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
24. ----- (2006a): *Calidad de la Ciudad*, Serie Documentos de Trabajo, No. 89, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
25. ----- (2006b): *Resumen Comisiones Vecinales Barrio Centro*, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
26. ----- (2007): *Informe Proyecto CLEAR de Diagnóstico de la Participación Ciudadana*, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas/Council of Europe.
27. Ayuntamiento de Madrid (2002, 2003 y 2004): *Observatorio Local de Empleo Informes IT, IIT, IIIT y IVT*, Madrid, Consejería de Industria y Empleo.
28. Barber, Benjamín (1998): "Democracia fuerte", en Águila, Rafael del, Fernando Vallespín y otros: *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial.
29. Bartolini, Stefano y Peter Mair (2001): "Challenges to contemporary political parties", en *Political parties and democracy*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
30. Beetham, David (1994): "Key principles and indices for a democratic audit", en Beetham, David (ed.): *Defining and Measuring democracy*, London, Sage Publications.
31. Benhabib, Seyla (1996): *Democracia y diferencia. Cuestionando los límites de lo político*, New Jersey, Princetown University Press.
32. Benítez, Raúl (1997): "Población y desarrollo en la gran Ciudad de México", en Álvarez, Lucía (coord.): *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM.
33. Berlin, Isaiah (1988): *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza.
34. Black, Antony (1996): *El pensamiento político en Europa 1250-1450*, Cambridge, Cambridge University Press.
35. Blanco, Ismael y Font, Joan (2005): *La participación local: factores estructurales, ideológicos e instrumentales*, Documento de Trabajo, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, UAB, Barcelona.
36. Bobbio, N. (1987): *The future of democracy*, Minneapolis, Minnesota University Press.
37. Bohman, James (1996): *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*, Cambridge, MIT Press.

38. ----- (1998): "The coming of age of deliberative democracy", en *The Journal of Political Philosophy*, vol. 6, no. 4, Oxford, Blackwell.
39. Bolos, Silvia (2006a): "Los movimientos sociales, actores de la democratización en la ciudad", en Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez (coords.): *Democracia y Exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UNAM/CIICH-UAM/Azcapotzalco-UACM-INAH-Plaza y Valdés.
40. ----- (2006b): "El ejercicio de la ciudadanía y la construcción de espacios públicos", en Salinas, Darío (coord.): *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*, México, Gernika.
41. Borja, Jordi (2000): *Descentralización y participación ciudadana*, México, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara".
42. Burke, Edmund (1978): *Reflexiones sobre la revolución francesa*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
43. Campbell, Angus; Philip Converse, Warren Miller and Donald Stokes (1960): *The American Voter*, Chicago, The University of Chicago Press.
44. Cansino, César (2005): "Democracia y capital social. Claves para un debate", en Mihailovic, Dejan y Marina González (coords.): *Pulsos de la modernidad*, México, Plaza y Valdés.
45. ----- (2006): "Calidad de la democracia. Paradojas y contradicciones", en Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coords.): *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.
46. Carpizo, Jorge (2006): *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
47. Castaños, Fernando y Álvaro Caso (2007): "La deliberación: condición y horizonte de la democracia", en Castaños, Fernando, Julio Labastida y Miguel A. López (coords.): *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, UNAM-IIS.
48. Castellano, Pablo (2001): *Por Dios, por la Patria y el Rey*, Madrid, Ediciones Temas de hoy.
49. Castoriadis, Cornelius (1989): *La institución imaginaria de la sociedad*, Barcelona, Tusquets.
50. Castro, Américo (1980): *La realidad histórica de España*, México, Porrúa.
51. Chambers, Simone (2003): "Deliberative Democratic Theory", en *Annual Review of Political Science*, no.6, London.
52. Chomsky, Noam (2004): *El beneficio es lo que cuenta*, Barcelona, Crítica.
53. Chuliá, Elisa (1997): *La evolución silenciosa de las dictaduras. El régimen de Franco ante la prensa y el periodismo*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
54. Cicerón, M.T. (1984): *Sobre la república*, Madrid, Gredos.
55. Cohen, Joshua (1996): "Procedure and substance in deliberative democracy", en Benhabib, Seyla (ed.): *Democracy and difference*, Princeton, Princeton University Press.
56. ----- y Joel Rogers (1995): *Associations and Democracy*, London, Verso.
57. Cole, G.D.H. (1989): *The pluralist theory of the state*, London, Routledge.
58. Colomer, José Luís (2002): "Immanuel Kant", en Vallespín, Fernando (ed.): *Historia de la teoría política*, Tomo 3, Madrid, Alianza.

59. Córdova, Arnaldo (1980): *La formación del poder político en México*, México, Era.
60. Costa, Pietro (2005): "El problema de la representación política: una perspectiva histórica", en Águila, R. del (coord.): *La representación en el derecho*, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, No. 8, Madrid, Facultad de Derecho de la UAM/Boletín Oficial del Estado.
61. Covián, Miguel (2004): *El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político*, México, El Pliego.
62. Cuellar, Angélica (1997): "Qué ha cambiado y qué permanece en los movimientos sociales urbanos del Distrito Federal (una aproximación)", en Álvarez, Lucía (coord.): *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones-CII CyH/UNAM.
63. Cuellar, Eloy, Juan Antonio Cachinero y Carlos Sánchez (2005): *Orcasitas, Primer Pacto Ciudadano*, Madrid, Asociación de Vecinos de Orcasitas.
64. Cunill, Nuria (1991): *La participación ciudadana*, Caracas, CLAD.
65. Dahl, Robert A. (1983) : *Dilemmas of pluralist democracy: autonomy versus control*, New Haven, Yale University Press.
66. ----- (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
67. ----- (1992): *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
68. Delgado, Irene (1997): *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
69. *Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales*, (1988): Tomos II y IV, Madrid, Planeta de Agostini.
70. Díaz Alfaro, Salomón (1992): "El Distrito Federal Mexicano. Breve historia constitucional", en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917*, México, IIJ/UNAM.
71. Domínguez, Mónica, Ignacio Molina, Carmen Navarro, Mayte Salvador (2007): "Informe General sobre los Programas-Marco de los Partidos Políticos para las Elecciones Municipales de España de 2007", en *Observatorio de Elecciones Municipales 2007*, Madrid, Instituto de Derecho Local/UAM.
72. Downs, Anthony (1973): *Teoría económica de la democracia*, México, Aguilar.
73. Duhau, Emilio (2006): "Espacios públicos, movilidad, y democracia en la Ciudad de México", en Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coords.): *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.
74. Durkheim, Emile (1969): *Las reglas del método sociológico*, Buenos Aires, Schapire.
75. Duverger, Maurice (1970): *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel.
76. ----- (1981): *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
77. Easton, David (1969): *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amarrortu.
78. Elster, Jon (comp.) (1998): *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

79. Emanuele, Silvia (2006): "Derechos humanos: factor determinante en la construcción democrática de la ciudadanía", en Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coords.): *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.
80. Evans, M. and J. Davies (1999): "Understanding policy transfer: a multilevel multidisciplinary perspective", en *Public Administration*, Vol. 77, no. 2.
81. Farrar, C. (1988): *The origins of democratic thinking*, Cambridge, Cambridge University Press.
82. Fernández Christlieb, Paulina (1998): "El Distrito Federal: reto a las estructuras de control", en Gutiérrez Garza, Estela, (coord.): *El debate nacional 2. Escenarios de la democratización*, México, Diana-FCPyS/UNAM.
83. ----- (2006): "Crisis de la democracia electoral", (texto para el proyecto *Los conceptos fundamentales de nuestro tiempo*, coord. Pablo González Casanova), México, IIS/UNAM.
84. ----- (2007): *De la transición democrática a un autoritarismo renovado*, Documento de Trabajo, México, CIIyH-UNAM.
85. Fiorina, Morris (1981): *Retrospective voting in American National Elections*, London, Yale University Press.
86. Fishkin, J. (1995): *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona, Ariel.
87. Font, Joan (2001a): "Introducción", en Font, Joan (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
88. ----- (coord.), (2001b): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
89. Franzé, J. (1996): "El discurso del malestar civil: la crisis política como crisis de lo político", en A. Porras Nadales (ed.): *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos.
90. Funes, Silvia y Damián Saint-Mezard (2002): "El populismo en Latinoamérica", en Vallespín, Fernando (ed.): *Historia de la teoría política*, Tomo 5, Madrid, Alianza.
91. Gallagher, Michael (1991): "Proportionality, disproportionality and electoral systems", *Electoral Studies*, vol.10, núm.1.
92. Ganuza Fernández, Ernesto (2004): "La participación ciudadana en el ámbito local europeo", en *Revista de Estudios Europeos*, No. 38, España, Universidad de Valladolid-Instituto de Estudios Europeos.
93. García de Polavieja, Javier (2001): "¿Qué es el voto de clase?, Los mecanismos del voto de clase en España", en *Zona Abierta*, 96/97, Madrid.
94. García Guitián, Elena (2001): "Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia", en *Revista de Estudios Políticos*, n.111, Madrid.
95. ----- (2005): "El significado de la representación política", en Águila, R. del (coord.): *La representación en el derecho, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, No. 8, Madrid, Facultad de Derecho de la UAM/Boletín Oficial del Estado.
96. ----- (2007): "Representación", en Zapata-Barredo, Ricard (ed.): *Conceptos políticos en el contexto español*, Madrid, Síntesis.
97. García-Pelayo, Manuel (1986): *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza.

98. Giddens, Anthony (1998): *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu.
99. Gómez, Silvia (2006): "Los riesgos de la consolidación democrática", en Salinas, Darío (coord.): *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*, México, Gernika.
100. González Casanova, Pablo (2005): *La democracia en México*, México, Era.
101. Goodin, Robert (2000): "Democratic Deliberation Within", en Fishkin, James and Peter Laslett, (eds.): *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, Blackwell.
102. Goytisolo, Juan (2002): *España y los españoles*, Barcelona, Lumen.
103. Guillén López, Tonatiuh (2006): "Democracia representativa y participación en los municipios de México: procesos en tensión", en Selee, Andrew y Leticia Santín del Río, (coords.): *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
104. Gunther, Richard y José Ramón Montero (2001): "Legitimidad, satisfacción y desafección en las nuevas democracias", en Máiz, Ramón (ed.): *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*, Vol. 2, Universidad de Santiago de Compostela.
105. Gutiérrez, Sergio Elías y Felipe Solís (1985): *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, México, INAP.
106. Gutmann, Amy and Dennis Thompson (2002): "Deliberative Democracy Beyond Process", en Fishkin, James and Peter Laslett (eds.): *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, Blackwell.
107. Habermas, Jürgen (1988): *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Madrid, Taurus.
108. ----- (1996) : *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge, MIT Press.
109. ----- (1998): "Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana", en Águila, Rafael del, Fernando Vallespín y otros: *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial.
110. ----- (2002): *Historia y crítica de la opinión pública*, Madrid, G. Gili.
111. ----- y John Rawls (1998): *Debate sobre el liberalismo político*, España, Paidós-ICE/UAB.
112. Hansen Mogens, Herman (1991): *The Athenian democracy in the age of Demosthenes Structure, principles and ideology*, Oxford, Blackwell.
113. Held, David (2002): *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.
114. Hernández, Carlos (1994): "La experiencia democrática del plebiscito en el DF (diciembre 1992-abril 1993)", en *Estudios políticos*, Cuarta época, núm.2, enero-marzo, México, UNAM-FCPyS.
115. Herreros, Francisco (2002): *¿Son las relaciones sociales una fuente de recursos? Una definición de capital social*, Working Paper, No. 67, IESA/CSIC, Andalucía.
116. Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, voice and royalty: responses to decline in firms, organizations and state*, Cambridge, Harvard University Press.
117. Hirst, Paul (1994): *Associative democracy*, Cambridge, Polity Press.

118. Hobbes, Thomas (1984): *Leviatán*, México, FCE.
119. Honneth, Axel (1991): "Teoría crítica", en Giddens, Anthony (ed.): *La teoría social hoy*, México, CNCA-Alianza Editorial.
120. Huntington, Samuel (1994): *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós.
121. Isunza, Ernesto (2006): "Interfaces sociedad civil-Estado en México: hacia una tipología de la direccionalidad de los procesos de democratización", en Salinas, Darío (coord.): *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*, México, Gernika.
122. Jorba, G. Laia (2006): "Ciudadanos y esfera pública: una revisión de los modelos de implementación de la democracia deliberativa", en *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 14, abril, pp. 47-69.
123. Kant, Immanuel (1978): *Crítica de la razón pura*, Madrid, Alfaguara.
124. Katz, Richard (1994): "Electoral Systems", documento presentado en IPSA Workshop/International, School of Political Science Sakala Centre, Tallinn, Estonia.
125. Kelsen, H. (1977): *Esencia y valor de democracia (1920-1921, 1929)*, Madrid, Guadarrama.
126. Kitschelt, Herbert (2001): "Panoramas de intermediación de intereses políticos: movimientos sociales, grupos de interés y partidos a comienzos del siglo XXI", en Máiz, Ramón (ed.): *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*, Vol. 1, Universidad de Santiago de Compostela.
127. Labastida, Julio, Fernando Castaños y Miguel A. López (2007): "El lento camino de la democracia mexicana hacia su consolidación", en Castaños, Fernando, Julio Labastida y Miguel A. López (coords.): *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, UNAM-IIS.
128. Lamas, Marta (1997): "El movimiento feminista en la Ciudad de México", en Álvarez, Lucía (coord.): *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones-CIICyH/UNAM.
129. Lechner, Norbert (2006): "Los desafíos políticos del cambio cultural", en Salinas, Darío (coord.): *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*, México, Gernika.
130. Lindblom, E. (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
131. Linz, Juan (1976): *El sistema de partidos en España*, Madrid, Narcea.
132. ----- (1981): *Informe sociológico sobre el cambio político en España (1975-1981)*, Madrid, Euramérica.
133. ----- (1987): *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
134. Lipset Seymour, Martín (1977): *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Buenos Aires, Eudeba.
135. Locke, John (1969): *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Aguilar.
136. Loewenstein, Karl (1986): *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ariel.
137. Lorenzelli, Marcos (2003): *Capital social comunitario y gerencia social*, Documento de trabajo, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre, Panamá.
138. Luján Ponce, Noemí (1991): *El régimen jurídico-político del Distrito Federal*, México, Instituto Mora.

139. Lukes, Steven y Soledad García (1999): *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI.
140. Madison, James, Alexander Hamilton y John Jay (1966): *The Federalist Papers*, New York, Doubleday.
141. Máiz, Ramón (2006): "Deliberación e inclusión en la democracia republicana", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 113, enero-marzo, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
142. Manin, Bernard (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
143. ----- A. Przeworsky, and S. Stokes, (eds.) (1999): *Democracy, Accountability and representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
144. Mansbridge, Jane (1983): *Beyond adversary democracy*, Chicago, University of Chicago Press.
145. ----- (1999): "Everyday talk in the deliberative system", en Macedo, Stephen, (ed.), *Deliberative politics. Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press.
146. Maquiavelo, Nicolás (2000): *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Madrid, Alianza.
147. Maravall, J. M. (1995): *Los resultados de la democracia*, Madrid, Alianza.
148. Marsilio de Padua (1988): *El defensor de la paz*, Madrid, Tecnos.
149. Martínez Assad, Carlos (1996): *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano.
150. Marván Laborde, Ignacio (1998): "Opciones para el diseño del gobierno representativo de las delegaciones", en *Diálogo y debate de cultura política*, año 2, núms. 5 y 6, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C.
151. Mellado, Roberto (2001): *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.
152. Merino, Mauricio (coord.) (1994): *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
153. Merkel, Wolfgang y Croissant, Aurel (2001): "La democracia defectuosa como régimen político: instituciones formales e informales", en Máiz, Ramón, (ed.): *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*, Vol. 1, España, Universidad de Santiago de Compostela.
154. Meyer, Jean (2002): "La diarquía (1924-1928)", en Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coords.): *Gobernar sin mayoría*, México, CIDE-Taurus.
155. Mill, John Stuart (1979): *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza.
156. ----- (1985): *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos.
157. Molina, Ignacio (2004): *Conceptos fundamentales de ciencia política*, Madrid, Alianza.
158. Monroe, Burt (1994): "Disproportionality and Malapportionment. Measuring Electoral Inequity", *Electoral Studies*, vol.13, núm.2.
159. Montero, José Ramón y M. Torcal (2000): "La formación y consecuencias del capital social en España", en *Revista Española de Ciencia Política*, abril, Madrid.

160. Montesquieu, Charles de Secondat Barón de (1985): *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos.
161. Morales, Laura (2005): "¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España", en *Revista Española de Ciencia Política*, Num.13, Octubre, Madrid.
162. Morán, María Luz (2002): "La teoría de las élites", en Vallespín, Fernando (ed.): *Historia de la teoría política*, tomo 5, Madrid, Alianza.
163. Morlino, Leonardo (2003): *Democracias y democratizaciones*, México, Cepcom.
164. Mota, F. (1999): "La realidad asociativa en España", en Subirats, Joan (ed.): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Madrid, Fundación Encuentro.
165. Navarro, Carmen y Elena García (2007): *Citizens and local governments relations in Spain*, Working Paper, Madrid, UAM.
166. Navarro Yáñez, Clemente J. (2002): *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
167. Neblo, Michael (2005): "Thinking through Democracy: Between the Theory and Practice of Deliberative Politics", en *Acta Política*, No. 40. España.
168. Nohlen, Dieter (2006): "Reflexiones sobre gobernabilidad y política", en Salinas, Darío (coord.): *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*, México, Gernika.
169. O' Donnell, Guillermo (1998): "Accountability horizontal", en *La Política*, No. 4, octubre, España.
170. ----- (1994): "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol.5 No.1.
171. ----- (2004): "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista Española de Ciencia Política*, No. 11, octubre, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.
172. O'Flynn, Ian (2009): "Referenda and deliberation in deeply divided societies", Paper prepared for *Referendum and deliberative democracy workshop*, Edinburgh, University of Edinburgh, 8 may.
173. Olson, Mancur (1971): *The logic of collective action public goods and the theory of groups*, Cambridge, Harvard University Press.
174. Parkinson, John (2009): "Beyond 'technique': The role of referendums in the deliberative system", Paper presented to the *Referendum and deliberative democracy workshop*, Edinburgh, University of Edinburgh, 8 may.
175. Parsons, Talcott (1951): *The social system*, New York, Free Press.
176. Paz, Octavio (2001): *El laberinto de la soledad*, México, FCE.
177. Pérez-Díaz, Víctor (2003): "De la guerra civil a la sociedad civil: el capital social en España entre los años treinta y los años noventa del siglo XX", en Putnam, Robert (ed.): *El declive del capital social Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
178. Pérez, Gabriel (2007): "Ciudadanía social, Estado del bienestar y derechos sociales. Teoría y problemática actual frente a la globalización",

- en Valencia, Laura (coord.): *Representación política, instituciones y gobernanza*, México, EON-CONACYT-UAM.
179. Peschard, Jacqueline (1997): "La reforma política del Distrito Federal después de 1994", en Álvarez, Lucía (coord.): *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones-CIICyH/UNAM.
 180. Peters, B. G. (2003): *El nuevo institucionalismo, La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
 181. Pettit, Philip (1999): *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Paidós.
 182. ----- (2003): "Deliberative Democracy, the Discursive Dilemma and Republican Theory", en Fishkin, James and Peter Laslett (eds.): *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, Blackwell.
 183. Pitkin, Hanna (1985): *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
 184. Platón (1982): *Diálogos*, Madrid, Gredos.
 185. Polibio (1981): *Historias*, Volumen 2, Madrid, Gredos.
 186. Portes Gil, Emilio (1941): *Quince años de política mexicana*, México, Botas.
 187. Prieto, Daniel (Dir.) (2005): *Vivir en Alcobendas. Estructura y dinámicas sociales*, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
 188. Prud'homme, Jean-François (2007): "La vida interna de los partidos mexicanos y la democracia (2000-2003)", en Castaños, Fernando, Julio Labastida y Miguel A. López (coords.): *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, UNAM-IIS.
 189. Przeworsky, Adam (1998): *Democracia sustentable*, Barcelona, Paidós.
 190. Puhle, Hans-Jurgen (2002): "Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas", en *Revista TOP*, Buenos Aires.
 191. Putnam, Robert y Kristin Goss (2003): "Introducción", en Putnam, Robert (ed.): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
 192. Rabasa, Emilio (1990): *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa.
 193. Ramírez, Guillermo (comp.) (1993): "Las formas de gobierno de la ciudad de México en la historia", en *Lecturas sobre la reforma política de la Ciudad de México*, México, Cambio XXI/PRI-DF.
 194. Ramírez, Juan Manuel (1998): "Diez años de creatividad ciudadana en México (1985-1995)", en Ziccardi y Luján (coords.) (1998): *Ciudades Latinoamericanas*, México, PUEC-IIS/UNAM.
 195. Reyes del Campillo, Juan (1996): *Modernización política en México: elecciones, partidos y representación (1982-1994)*, México, UAM-Xochimilco.
 196. Reyes Heróles, Federico (1989): *Ensayo sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo*, México, UNAM.
 197. Rivero, Ángel (1998): "El discurso republicano", en Águila, Rafael del, Fernando Vallespín y otros: *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial.

198. ----- (2003): "Representación política y participación", en Águila, R. del (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta.
199. Rodríguez Araujo, Octavio (1975): "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en *Estudios políticos*, Sep-Dic, UNAM.
200. Rodríguez Kuri, Ariel (1998): "Ciudad de México: Algunos rasgos históricos del modelo institucional", en *Diálogo y debate de cultura política*, año 2, núms. 5 y 6, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C.
201. Rodríguez Wallenius, Carlos (2006): "Experiencias municipales de participación y deliberación en México: hacia la construcción de una democracia territorial de proximidad", en Selee, Andrew y Leticia Santín del Río (coords.): *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
202. Rojas Soriano, Raúl (1988): *Métodos para la investigación social: una propuesta dialéctica*, México, Plaza y Janes.
203. Romilly, Jacqueline de (1977): *Los fundamentos de la democracia*, Madrid, Cupsa.
204. ----- (1997): *Los grandes sofistas en la Atenas de Pericles*, Barcelona, Seix Barral.
205. Rorty, Richard (1998): *Pragmatismo y política*, Barcelona, Paidós.
206. Rosenberg, Shawn (2005): "The empirical study of deliberative democracy: setting a research agenda", en *Acta política internacional journal of political science*, vol. 40, no. 2, Julio, California, Palgrave Macmillan.
207. Rousseau, Jean Jacques (1973): *El contrato social*, Madrid, Aguilar.
208. Rubio, E. (2003): "Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia en políticas", en *Gestión y análisis de políticas públicas*, no. 25, Madrid.
209. Sabín, José Manuel (1997): *La dictadura franquista (1936-1975) Textos y documentos*, Madrid, Akal.
210. Salazar Mallen, Rubén (1984): *Desarrollo histórico del pensamiento político*, Tomo 1, México, UNAM.
211. Sánchez, Adolfo (2006): "Ciudadanía y calidad de vida en la Ciudad de México", en Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coords.): *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.
212. Sánchez, Juan M. (2007): "Lo que el brillo electoral oculta: La representación como problema teórico y práctico del cambio político en el México actual", en Castaños, Fernando, Julio Labastida y Miguel A. López (coords.): *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, UNAM/IIS.
213. Sandoval, Georgina (2006): "Atención ciudadana o participación ciudadana ¿de quiénes?, ¿para quiénes?", en Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coords.): *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.

214. San Juan, Carlos (2001): *La Ciudad de México: Instituciones y sociedad civil. Experiencias de una ciudad en transición*. Xalapa, Universidad Veracruzana/Sociedad Civil y Gobernabilidad en México.
215. Sartori, Giovanni (1998): *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus.
216. ----- (2000): *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza.
217. Schedler, Andreas (1999): "Conceptualizing Accountability", en Schedler, Andreas, Larry Diamond and Marc Plattner: *The Self-Restraining State. Power and accountability in new democracies*, Boulder, Lynne Rienner.
218. ----- (2004): "La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democrática", en *Estudios Sociológicos*, Vol. XXII, no. 64, enero-abril, México, El Colegio de México.
219. Scherer, Julio (2007): *La terca memoria*, México, Grijalbo.
220. Schumpeter, Joseph Alois (1968): *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar.
221. Skinner, Quentin (1998): *Liberty before liberalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
222. Skocpol, Theda (1984): *Vision and method in historical sociology*, Cambridge, Cambridge University Press.
223. ----- (1999): "Associations without members", in *American Prospect*, 45, July-august.
224. Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique (2000): *Societal and horizontal controls. Two cases about a fruitful relationship*, Working Paper, Universidad Torcuato Di Tella.
225. Streeck, Wolfgang y Philippe C. Schmitter (1998): "Comunidad, mercado, Estado ¿y asociaciones? La contribución posible del gobierno del interés al orden social", en Águila, Rafael del, Fernando Vallespín y otros: *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial.
226. Subirats, Joan (2001): "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas", en Font, Joan (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
227. Tamayo, Sergio (2006): "¿Qué democracia para un México sin esperanza? Alternativas ciudadanas: empezó la guerra", en Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coords.): *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.
228. Tarrés, M. Luisa (1997): "Demandas democráticas y participación electoral en la Ciudad de México. Notas a partir de dos estudios de caso", en Álvarez, Lucía (coord.): *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones-CIICyH/UNAM.
229. Tavera, Ligia (2007): "Reglas formales e informales de la representación política: movimientos sociales y partidos políticos", en Valencia, Laura (coord.): *Representación política, instituciones y gobernanza*, México, EON-CONACYT-UAM.
230. Taylor, Michael (1982): *Community, anarchy and liberty*, Cambridge, Cambridge University Press.

231. Tocqueville, Alexis de (1995): *La democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial.
232. Tönnies, Ferdinand (1957): *Community and society*, East Lansing, Michigan State University Press.
233. Tusell, Javier (2007): *Historia de la transición (1975-1986)*, Madrid, Taurus.
234. Vallès, Josep (2001): "El Gobierno Local", en Alcántara, Manuel y Antonia Martínez (eds.): *Política y Gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.
235. ----- y Agustí Bosch (1997): *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.
236. Vallespín, Fernando (1998): "El discurso de la democracia radical", en Águila, Rafael del, Fernando Vallespín y otros: *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial.
237. ----- (2003): "El Estado liberal", en Águila, R. del (ed.): *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta.
238. ----- y Elena García (2004): "El neoliberalismo (1): Friedrich Hayek, Raymond Aron, Isaiah Berlin", en Vallespín, Fernando (ed.): *Historia de la teoría política*, Tomo 6, Madrid, Alianza.
239. Varela Guinot Helena (1993): *La oposición dentro del PRI y el cambio político en México (1982-1992). Crisis y transformación de un régimen autoritario*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
240. Vergara, Patricio (2006): "Gobernabilidad y desarrollo: la difícil ecuación latinoamericana del desarrollo endógeno en los tiempos de la democracia representativa", en Salinas, Darío (coord.): *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*, México, Gernika.
241. Verge, Tania (2007): "Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles: un estudio del PSOE, el PP e IU", en *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 17, Octubre.
242. Vico, Giambattista (2005): *Elementos de retórica*, Madrid, Trotta.
243. Vilas Nogueira José (2003): "Los partidos políticos en España", en Águila, R. del (ed.): *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta.
244. Villasante, T. R. (1995): *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, Madrid, Ediciones HOAC.
245. Villoria, Manuel, Ángel Iglesias y Leticia Delgado (coords.) (2005): *La participación ciudadana en grandes ciudades*, Madrid, Dykinson.
246. Walzer, Michael (1998): "La idea de sociedad civil. Una vía de reconstrucción social", en Águila, Rafael del, Fernando Vallespín y otros: *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial.
247. ----- (2004): *Razón, política y pasión. 3 defectos del liberalismo: Conferencias Max Horkheimer*, Madrid, Antonio Machado.
248. Walliser, Andrés (2003): *Participación y ciudad*, Tesis doctoral, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigación.
249. Warren, Mark E. (2001): *Democracy and association*, New Jersey, Princeton University Press.
250. Weber, Max (1972): *El político y el científico*, Madrid, Alianza.

251. ----- (2009): *La ciencia como profesión. La política como profesión*, Madrid, Espasa Calpe.
252. Wood, Meiksins Ellen (2000): *Democracia contra capitalismo*, México, Siglo XXI-CEIICH/UNAM.
253. Young Iris, Marion (1999): "Justice, Inclusion and deliberative democracy", en Macedo, Stephen (ed.): *Deliberative politics. Essays on democracy and disagreement*, Oxford, Oxford University Press.
254. Zakaria, Fareed (2003a): *El futuro de la libertad. Las democracias "iliberales" en el mundo*, Madrid, Taurus.
255. ----- (2003b): "Grupos de interés, facciones y partidos", en *Claves de razón práctica*, No. 137, Madrid.
256. Zambrano, Abelina (2004): *El comité vecinal y la participación ciudadana ante las políticas públicas: Tlalpan (Ciudad de México 1999-2002)*, México, FCPyS/UNAM.
257. Zazueta, Ricardo (2003): *Participación ciudadana*, México, Porrúa.
258. Zermeno, Sergio (2004): "La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)", en Ziccardi, Alicia (coord.) (2004): *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, IIS/UNAM-INDESOL-COMECOS.
259. ----- (2006): "La participación ciudadana en el Distrito Federal (la normatividad y sus resultados), Country Paper: México", en Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coords.): *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.
260. Ziccardi, Alicia (1997): "Gobiernos Locales: entre la globalización y la ciudadanía (reflexiones sobre las transformaciones recientes en el Distrito Federal)", en Álvarez, Lucía (coord.): *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones-CIICyH/UNAM.
261. ----- (1998): *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS/UNAM.
262. ----- (2006): "Ciudades, asociaciones y decisiones públicas", en Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez (coords.): *Democracia y Exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UNAM/CIICyH-UAM/Azcapotzalco-UACM-INAH-Plaza y Valdés.
263. Zima, Pierre (1973): *La escuela de Frankfurt*, España, Galba ediciones.

Referencias Hemerográficas

1. "Decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 25/10/1993, *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, México.
2. Delgado, Álvaro, "El yunque hoy", *Proceso*, no. 1469, 17/10/2004, pp. 36-41, México.
3. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 01/1917, t.1, pp. 260-270, Secretaría de Gobernación, México.

4. *Diario Oficial de la Federación*, 26/07/1994; 3/06/1995; 12/06/1995, Secretaría de Gobernación, México.
5. Fernández, José Luis y Alfredo Ramos, "El renacer de la participación", *Periódico Diagonal*, 06/2005, Madrid.
6. Fraguas, Rafael, "Orcasitas otra vez en la lucha vecinal", *El País*, 27/03/2005, Madrid.
7. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21/12/1998; 17/05/2004; 28/01/2005; 16/05/2005; 13/07/2005, DDF, México.
8. Juliá, Santos, "El poder del rey", *El país*, 17/11/2007, p. 39, Madrid.
9. Maravall, José María, "La crispación", *El País*, 07/05/2007, Madrid.
10. Medialdea, Sara "Orcasitas logra un pacto político para mejorar el barrio", *Diario ABC*, 3/03/2005, Madrid.
11. Navarro, Luís, "Los vecinos cada vez tienen más claro lo que quieren proponer", *Diariomás Alcobendas-Sanse*, 27/10/2006, p. 5, Madrid.
12. Olmo, José María, "Los ciudadanos exigen participar en el urbanismo", *El Mundo*, 6/05/2005, Madrid.
13. Orlando, John, "El drama de América Latina. La región de los 98 millones de indigentes", en *Masiosare* publicación semanal de *La Jornada*, No. 424, 5/02/2006, p. 11, México.
14. "2º Plan Ciudad", *Noticias Alcobendas*, 05/2006, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
15. Redacción, "El PP consigue la victoria y gobernará en Alcobendas los próximos cuatro años", *Sietedías*, Nº 956, 01/06/2007, pp. 15-17, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
16. Redacción, "El PP consigue el 50.56% de los votos en Alcobendas, 11 puntos más que el PSOE", *Sietedías*, Nº 990, 14/03/2008, pp. 16-17, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
17. Redacción, "Los límites de la participación ciudadana los marcarán los vecinos de Alcobendas", *Sietedías*, Nº 994, 18/04/2008, p. 7, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
18. Redacción, "El borrador del futuro reglamento prevé nuevos órganos de participación ciudadana", *Sietedías*, No. 1006, 18/07/2008, p. 7, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
19. Redacción, "Ciudadanía y empresas se comprometen con Alcobendas", *Todo Alcobendas*, 5ª época, Nº 144, junio/2006, pp. 10-11, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
20. Redacción, "La opinión de los expertos cierra la fase de debate del Plan Ciudad", *Todo Alcobendas*, 5ª época, Nº 145, 09/2006, pp. 10-11, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
21. Redacción, "Las propuestas presentadas al Plan Ciudad despiertan el interés de todos", *Todo Alcobendas*, 5ª época, Nº 146, 10/2006, pp. 10-11, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
22. Redacción, "Los vecinos valoran positivamente el trabajo en las comisiones de barrio", *Todo Alcobendas*, 5ª época, Nº 147, 11/2006, pp. 8-9, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
23. Redacción, "Vecinos de Orcasitas piden que se escuche más a los barrios", *20 minutos*, 11/03/2005, Madrid.

24. Villanueva, Ernesto “Discrecionalidad con recursos públicos”, *Proceso*, No. 1781, 19/12/2010, México.

Leyes y Reglamentos

1. *Constitución Española explicada*, 2006, Madrid, Londonbil.
2. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2007, México, Esfinge.
3. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, DOF, 26/07/1994, México, Secretaría de Gobernación.
4. *1ª Ley de Participación Ciudadana*, DOF, 12/06/1995, México, Secretaría de Gobernación.
5. *2ª Ley de Participación Ciudadana*, DOF, 26/11/1998, México, Secretaría de Gobernación.
6. *Ley General de Subvenciones*, BOE, 17/11/2003, España, Ministerio de la Presidencia.
7. *Ley Orgánica del Distrito Federal, 1928, 1941, 1970, 1978, 1994, y las Reformas de 1996*, GODF, 27/05/1996, México, Gobierno del Distrito Federal.
8. *Ley Reguladora de Bases del Régimen Local*, BOE, 2/04/1985, España, Ministerio de la Presidencia.
9. *Ley Reguladora del Derecho de Asociación*, BOE, 22/03/2003, España, Ministerio de la Presidencia.
10. *Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*, BOE, 16/12/2003, España, Ministerio de la Presidencia.
11. *Marco Institucional y Reglamento de Participación Ciudadana*, 2004, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
12. *Normas de funcionamiento de los consejos sectoriales*, 2005, Madrid, Ayuntamiento de Alcobendas.
13. *Reglamento de Funcionamiento de los Consejos Territoriales de los Distritos*, BOCM, 19/01/2005, Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
14. *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*, BOE, 22/12/1986, España, Ministerio de la Presidencia.
15. *Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de la Ciudad de Madrid*, BOCM, 06/2004, Madrid, Ayuntamiento de Madrid.

Anexos

1. Entrevistas:

1.1 En Alcobendas:

- a) Fernando Izquierdo, Coordinador de la Casa de las Asociaciones, encuentro en su despacho, 30 de octubre de 2006.
- b) Filo Gómez Recio, Presidenta de la “Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio 6 de Diciembre”, encuentro en la oficina de la AMPA, 31 de octubre de 2006.
- c) José Goig Martínez, Presidente del “Club Deportivo Elemental”, encuentro en la Plaza del Ayuntamiento, 01 de noviembre de 2006.
- d) Marco Fidel Vargas, Presidente de la Asociación “Ben por la Infancia” (ONG), encuentro en la Plaza del Ayuntamiento, 07 de noviembre de 2006.
- e) Laura Pastor, Presidenta de la Asociación de Vecinos “Comunidad La Menina”, Barrio Centro, encuentro en la Plaza del Ayuntamiento, 04 de noviembre de 2006.
- f) Rafael Sánchez, Secretario de Organización del PSOE en Alcobendas, encuentro en las oficinas del grupo político, 08 de febrero de 2007.
- g) Manuel Aragüetes Estévez, Portavoz del PSOE en Alcobendas, encuentro en las oficinas del grupo político, 11 de marzo de 2008.
- h) Gabriel Martínez Rodríguez, Portavoz del PIU en Alcobendas, encuentro en las oficinas del grupo político, 02 de abril de 2008.
- i) Rafael Sánchez, concejal del PSOE en el ayuntamiento de Alcobendas, encuentro en su despacho, 2 de abril de 2008.
- j) Eloy Cuellar, Técnico de Planeación del ayuntamiento, encuentro en su despacho, 04 de abril de 2008.
- k) Carmen Castro, Secretaria de Organización de la Unión General de Trabajadores (UGT), sección sindical de la administración local del

ayuntamiento de Alcobendas, encuentro en la oficina de la sección, 25 de abril de 2008.

- l) Marian Koefod, integrante fundadora de la “Asociación Norte de Mujeres Empresarias”, encuentro en Alcobendas, 04 de enero de 2007.
- m) Félix Lozano Mingo, miembro de la directiva sindical local de UGT, encuentro en su despacho, 17 de junio de 2008.

1.2 En Orcasitas:

- a) Eloy Cuéllar, Oficina Técnica de “Activa Orcasitas”, encuentro en el local de la organización, 18 de julio de 2008.
- b) Carlos Sánchez, Oficina Técnica de “Activa Orcasitas”, encuentro en el local de la organización, 28 de julio de 2008.
- c) Juan A. Cachinero, Vecino del Barrio, encuentro en la Oficina Técnica de “Activa Orcasitas”, 28 de julio de 2008.

2. Encuestas:

2.1 Al movimiento asociativo en el DF:

- a) “Aztlán Alternativa de Desarrollo Ciudadano”, A.C., inscrita en la Delegación Política Gustavo A. Madero.
- b) “Hombres de Ley”, inscrita en la Delegación Política Gustavo A. Madero.
- c) “Ciudadanos de Iztacalco”, A.C., inscrita en la Delegación Política Iztacalco.
- d) “Masculinidad y Políticas”, A.C., inscrita en la Delegación Política Benito Juárez.
- e) “Comité de Defensa del Usuario del Transporte Público en México”, inscrita en la Delegación Política Iztapalapa.
- f) “Los Sesenta, Ancianos que Producen”, inscrita en la Delegación Política Benito Juárez.

- g) “Fomento Cultural y Educativo”, inscrita en la Delegación Política Benito Juárez.
- h) “Mujeres Unidas Solidarias Activas”, inscrita en la Delegación Política Miguel Hidalgo.

2.2 A las autoridades delegacionales del DF:

- a) Delegación Cuauhtémoc, Dirección General de Participación Ciudadana y Gestión Social: Alejandro Fernández Ramírez.
- b) Delegación Iztacalco, Dirección General de Participación Ciudadana: Francisco Javier Sánchez Cervantes.
- c) Delegación Tlalpan, Asesoría de Gestión y Análisis de la Jefatura Delegacional: Federico Bavines Alfaro.
- d) Delegación Xochimilco, Coordinación de Comunicación Social: Donaji Olivera Reyes.

3. Muestra de asociaciones civiles del DF agrupadas por delegación política, a las que les fue enviado el cuestionario vía correo electrónico:

Iztacalco

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Ciudadanos de Iztacalco	acci_iztacalco@hotmail.com	María Virginia Dávila Montés	Contestó
Desarrollo Integral Comunitario de Iztacalco	diciaciztac@yahoo.com.mx	Alfredo Estrella Torres	Enviado 2 veces

Cuajimalpa

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Fundación Ayuda Amiga	granjasnavidad@prodi gy.net.mx	Gilberto Díaz Rodríguez	Enviado 2 veces

Azcapotzalco

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Red Nacional de Mujeres Vigilantes Contraloría Social	redmu_vig@yahoo.com.mx	Guadalupe Solís Sandoval	Enviado 2 veces
Alianza Democrática	martin4708@hotmail.c	Pedro	Enviado

Sostenida	om	Hernández Conde	2 veces
-----------	----	-----------------	---------

Álvaro Obregón

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Participación Ciudadana Para la Defensa y Reivindicación de los Derechos Fundamentales del Hombre	fherbert@hotmail.com	Felipe de Jesús Herbert Solís	Enviado 2 veces
Yolia Niñas de la Calle	monn7009@hotmail.com	Mónica Rábago González	Devuelto
En la Comunidad Encuentro	enlaceac@prodigy.net.mx	Paz de Fernández Cueto	Devuelto
Centros Familiares Obreros de México	dominidc@proyect.com.mx	Leonor Barqueriza	Enviado 2 veces
Visión Solidaria	visionsolidaria@prodigy.net.mx	Blandina Núñez Lagunas	Enviado 2 veces
Alerta México Tercer Milenio	marita@vidasiempre.com	Marita Gutiérrez Vértiz	Enviado 2 veces
Comunidad Especial de Desarrollo e Integración	cediacmail@yahoo.com.mx	Elia María Barnetche	Enviado 2 veces

Iztapalapa

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Ciudadanos Unidos por los Derechos Humanos	ciudadanosunidoscudh@pormexico.com	David Hernández Gómez	Enviado 2 veces
Fundación Mexicana de Comunidades Indígenas	funmexcom.indigenas@yahoo.com.mx	Pablo Ventura López	Devuelto
Comité de Defensa del Usuario del Transporte Público en México	cedupam@yahoo.com.mx	Roberto Brito Lemus	Contestó
Frente Revolucionario de Campesinos y Trabajadores de México	frctm@prodigy.net.mx	Juan Rojas Pérez	Devuelto
Alianza Indigenista Pro Derechos Humanos	alindeh_ac@hotmail.com	Deysi Noemí Sánchez Martínez	Enviado 2 veces

Tláhuac

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Fundación Vida Nueva de México	alcaun@yahoo.com	José Luís Saucedo Muñoz	Devuelto
Consejo Nacional de Acción Constitucional	conacdf@mexico.com	Mauricio Prieto Saldaña	Devuelto
Fundación Déjame	salchago@netservice.c	José Luís	Devuelto

Ayudarte	om.mx	Vázquez Castro	
Pro Tláhuac Libre		Mónica León	Devuelto

Tlalpan

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Servicio a la Juventud	seraj@laneta.apc.org	Teresita Lanzagorta	Devuelto
Frente Mexicano Pro Derechos Humanos del DF	derechoshumanos@tutopia.com	Jorge Humberto Carreto Siller	Enviado 2 veces
Red para el Desarrollo Sostenible de México	ctols@hotmail.com	Elena Xóchitl Ramírez Reivich	Enviado 2 veces
Centro de Estudios Sociales, Económicos Ambientales y de Participación Ciudadana	cecepac@yahoo.com.mx	Agustín Ávila Romero	Devuelto
Sociedad de Ejidos y Comunidades Forestales de Tlalpan	serena_servicios@yahoo.com.mx	Abel Álvarez Nava	Enviado 2 veces
Asociación de Profesionistas Multidisciplinarios para el Desarrollo Integral	norconcede@yahoo.com	Norma Alejandrina Condezo Cerrón	Enviado 2 veces
Organización Economista 70	aloliver@df1.telmex.net.mx	Jesús Alberto Oliver Rodríguez	Devuelto
Asociación de Desarrollo Humano de México	info@adehum.org.mx	Gina Díaz Barreiro	Enviado 2 veces

Xochimilco

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Fuerza de México Obreros y Campesinos	campesinosmexicanos@hotmail.com	Israel Delgado Santoyo	Enviado 2 veces

Coyoacán

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Organización Cultura Liberal	oclac@mexico.com	Roberto Amezcua Mendiola	Enviado 2 veces
Mujeres para el Diálogo	mujerdialogo@prodigy.net.mx	María del Carmen Montes Castillo	Enviado 2 veces
Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia	convergencia@laneta.apc.org	Cristina Gafa Barrasa	Enviado 2 veces
Colectivo de Mujeres por la Equidad, la Salud y la Educación	comuese@laneta.apc.org	Carolina Grajales Valdespino	Enviado 2 veces

Desarrollo Social y Participación Ciudadana	desopac@yahoo.com.mx	Marco Antonio Valencia Tello	Devuelto
Federación Mexicana de Universitarias	femumex@yahoo.com.mx	Ana María Cruz Vasconcelos	Enviado 2 veces
Sociedad Mexicana Pro Derechos de la Mujer	semillas@laneta.apc.org	Berta Maldonado	Devuelto
Ambiente y Sociedad	ambienteysociedad2000@yahoo.com.mx	Raúl Martínez Fonseca	Enviado 2 veces

Venustiano Carranza

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Unión Democrática de Acción Ciudadana	zitezo@yahoo.com.mx	Eduardo García Morales	Enviado 2 veces

Benito Juárez

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Asociación Mexicana Ética Racionalista	lzpatricia@hotmail.com	Patricia López Zaragoza	Devuelto
Movimiento Pro-Vecino	provecino@hotmail.com	Laura Elena Herrejón de González	Enviado 2 veces
Pensamiento, Palabra y Acción en Movimiento	ppam@infosel.net.mx	María del Socorro Lozano Moreno	Devuelto
Gestión de Hechos Ciudadanos	zuleyka31@yahoo.com.mx	Luis Manuel Casais Almanza	Enviado 2 veces
Impulsora Campesina por el Cambio	yoinfluyocc@prodigy.net.mx	Víctor Piña Leos	Devuelto
Unión Nacional de Padres de Familia	info@familia.com.mx	Guillermo Bustamante	Enviado 2 veces
Cultura Ecológica	soporte-tecnico@culturaecologica.com	Aníbal Severino	Devuelto
Asociación de Médicos Mexicanos en Defensa de la Salud y la Economía Familiar	secretario@ammesef.org.mx	María del Carmen Villafaña Peralta	Devuelto
Red por los Derechos de la Infancia en México	gsauri@derechosinfancia.org.mx	Gerardo Sauri Suárez	Enviado 2 veces
Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad	consorcio@consorcio.org.mx	Daphne Cuevas Ortiz	Enviado 2 veces
Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias	colectivo@coriac.org.mx	Francisco Cervantes Islas	Devuelto
Confederación	jlpe_70@hotmail.com.	José Luis	Devuelto

Internacional de Asociaciones Civiles	mx	Piña Escamilla	
Red de Adultos Mayores	informes@redadultosmayores.org.mx		Devuelto
Reto a la Juventud	retoalajuventud@avantel.net	Gamaliel Cerda Elías	Devuelto
Salud Integral para la Mujer	sipam@laneta.apc.org	Pilar Muriedas Juárez	Devuelto
Sindicato Industrial de Trabajadores y Artistas de Televisión y Radio Similares y Conexos de la República Mexicana	sitatyr@prodigy.net.mx	Ángel Adams Tejeda	Enviado 2 veces
Investigación, Promoción y Educación	ecorscj@avantel.net	María del Socorro Rubio Marchan	Devuelto
Masculinidad y Políticas	masculinidadypolitica@hotmail.com	Jaime Javier Aguirre Martínez	Contestó
Asociación Mexicana Contra la Violencia a las Mujeres	covacmex@prodigy.net.mx	Patricia Duarte Sánchez	Devuelto
Fundación Vicente Lombardo Toledano	fundacionvlt@hotmail.com	Francisco Ortiz Mendoza	Devuelto
Organización Nacional de Profesionistas para el Desarrollo Rural de México	pro-rural@yahoo.com	Francisco Sánchez Alfaro	Devuelto
Los Sesenta Ancianos que Producen	sesenta_iap@hotmail.com	Josefina Villanueva	Contestó
Hogares Providencia Padre Chinchachoma	hogares@df1.telmex.net.mx	Clementina Calderón de Haro	Enviado 2 veces
Club de Mujeres Exitosas del 2000	clubmuex@prodigy.net.mx	Adriana Rosas Castro	Devuelto
Centro Activo Icutli	icutli@hotmail.com	Alberto Mata Alpuche	Devuelto
Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales	adramex@prodigy.net.mx	Rafael García valderrábano	Enviado 2 veces
Grupo Líderes Politécnicos	informes@liderespolitecnicos.com	Rolando Mera Villarruel	Enviado 2 veces
Asociación para el Desarrollo Integral	apadiac@hotmail.com	Mercedes Carvajal Della Siega	Enviado 2 veces
Fomento Cultural y Educativo	fce@sjsocial.org	Sergio Cobo González	Contestó

Gustavo A. Madero

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Frente Auténtico del Trabajo	fat@laneta.apc.org	Antonio Villalba Granados	Devuelto
Corriente Democrática Progresista	magg2767@latinmail.com	Miguel Ángel González Gudiño	Enviado 2 veces
Aztlán Alternativa de Desarrollo Ciudadano	aadeciac@yahoo.com.mx	Angelita Martínez Alvarado	Contestó
Asociación por la No Discriminación Laboral por Edad o Género	cuno10965@hotmail.com	Javier Vázquez Robles	Devuelto
Dinamismo Juvenil	dinamismojuvenil@prodigy.net.mx	Celina Valadez Bonilla	Devuelto
Hombres de Ley	homley_1998@yahoo.com.mx	Bertha Alarcón	Contestó

Miguel Hidalgo

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Asociación Mexicana de Mujeres Jefes de Empresas	brac@brarsa.com.mx	Blanca Rosa Álvarez de Cuellar	Enviado 2 veces
Centro Mexicano para la Filantropía	cemefi@cemefi.org	María Luisa Barrera de Serna	Enviado 2 veces
Cooperación y Desarrollo	contactocyd@cooperacionydesarrollo.org.mx	José Ignacio Ávalos	Enviado 2 veces
Vínculos y Redes	vinculos@prodigy.net.mx	Teresa Ezquerro De Rivero	Devuelto
Mujeres Unidas Solidarias Activas	lauramar_bosque@yahoo.com.mx	Laura Celia Sánchez Castro	Contestó
Fundación San Ignacio de Loyola	fundacion_sanignacio@sjmex.org	Juan Luis Orozco Hernández	Enviado 2 veces
Sociedad Mexicana de Salud Pública	smsp@prodigy.net.mx	Cuauhtémoc Ruiz Matuz	Enviado 2 veces
Asociación a Favor de lo Mejor	afavor@datasys.com.mx	Francisco González Garza	Devuelto
Nocaltzin	nocaltzin@prodigy.net.mx	Margaret Hawley de Olivé	Enviado 2 veces
Fundación Comparte Vida	fcompartevida@hotmail.com	Clara Gorodesky	Devuelto
Asociación Programa Lazos	lazos@mexicounido.com.mx	Fernando Landeros	Devuelto
Red Espacios	espacios@laneta.apc.org	Luís Lópezllera Méndez	Devuelto
Comité Nacional Pro-Vida	comprovi@prodigy.net.mx	Rocío Gálvez de Lara	Enviado 2 veces

Cuahtémoc

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Red de Grupos para la Salud de la Mujer y el Niño	letirox@hotmail.com	Leticia Quesnel Galván	Enviado 2 veces
Asociación Nacional Cívica Femenina	civica@infosel.net.mx	Guadalupe Arellano Rosas	Devuelto
Programa Niños de la Calle	vmmexpronica@laneta.apc.org	Francisco Peña Orozco	Devuelto
Consejo Indígena Permanente	eusebiolj@gmail.com	Eusebio Loreto Julio	Enviado 2 veces
Pro Ayuda a los Indígenas	jfsbc@mexico.com	José Francisco Bermúdez de Castro	Devuelto
Alianza Nacional de Vecindados, Comuneros y Ejidatarios	anace_ac3@hotmail.com	Lucio Guzmán Jiménez	Devuelto
Alianza de Maestros	alianzademaestros@hotmail.com	María Rosa Prado Alonso	Enviado 2 veces
Visión Nacional Ciudadana	visionciudadana@hotmail.com	J. Alejandro de Hilario Ruiz	Devuelto
Central Reivindicatoria de Acción Social	biocracia@aol.com	Pilar Sotomayor Gómez	Enviado 2 veces
Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura	acat@att.net.mx	Reyna Vázquez	Devuelto
Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro	prodh@sjsocial.org	Edgar Cortés Morales	Enviado 2 veces
Red Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil	neftaliortiz@hotmail.com	Neftalí Ortiz Velázquez	Enviado 2 veces
Fundación Manuel Buendía	fundacionbuendia@prodigy.net.mx	Omar Raúl Martínez Sánchez	Enviado 2 veces
Comunidad Participativa Tepito	comparte@mx.inter.net	María Pilar Abiega	Enviado 2 veces
Organización contra la Pobreza y para el Desarrollo	jjmiro@yahoo.com	Juan José Miró	Enviado 2 veces
Círculo de Comerciantes del Centro Histórico	alfagasa@hotmail.com	Alfredo García Sánchez	Enviado 2 veces
Consejo Popular Juvenil	c.p.j.armandoarroyo@hotmail.com	Rafael García Pérez	Devuelto
Expresión Plural	relacionespublicas@laotrastele.org.mx	José Alberto González Curiel	Enviado 2 veces
Asociación Mexicana	amfesss@yahoo.com.	Carlos Tomás	Enviado

para el Fomento de la Educación, la Salud, la Sexualidad y el Sida	mx	Angulo Ramírez	2 veces
Apoyo a Jubilados y Pensionados	munjp_ac@yahoo.com.mx	Carlos Vargas Escudero	Enviado 2 veces
Central de Organizaciones Campesinas y Populares	cen@cocyp.org.mx	José Socorro Jacobo Femat	Devuelto
Asociación Mexicana de Apoyo a Programas de Readaptación Social	alecoutholenc@hotmail.com	Alejandra Couttolenc Martínez	Enviado 2 veces
Comité de Ciudadanos en Defensa de los Derechos Humanos	ccddh@infomex.com.mx	Carmen Ávila de Gutiérrez	Enviado 2 veces
Con la Esperanza de Lograrlo	conlaesperanzadelograrlo@prodigy.net.mx	Rosa María Guilbert Ruiz	Enviado 2 veces
Confederación Nacional de Propietarios Rurales	cnpr@prodigy.net.mx	María Esther Terán Velázquez	Enviado 2 veces

Magdalena Contreras

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Grupo de Participación Ciudadana en Asistencia Social	galvezb@hotmail.com	Beatriz María Gálvez Reyes	Enviado 2 veces

Milpa Alta

Asociaciones	e-mail	Responsable	Estatus
Representación General de Bienes Comunes de los 9 Pueblos de M. Alta	malacachtepet@yahoo.com		Devuelto
Consejo de la Crónica de Milpa Alta	nahuatl.milpa.alta@gmail.com	Abelardo Jurado Jiménez	Enviado 2 veces

4. Jefaturas Delegacionales u oficinas de Participación Ciudadana de las delegaciones políticas, a las que les fue enviado el cuestionario vía correo electrónico:

Delegación / Área	e-mail	Responsable	Estatus
Jefatura de Gobierno del DF/Coordinación General de Atención Ciudadana y Gestión	lramireza@jefatura.df.gob.mx	Leticia Ramírez Amaya	Enviado 2 veces

Iztacalco/Dirección General de Participación Ciudadana	franciscosanchez-dgpc@iztacalco.df.gob.mx	Francisco Javier Sánchez Cervantes	Contestó
Álvaro Obregón/Dirección de Participación Ciudadana	jazepeda@dao.df.gob.mx	Jorge Agustín Zepeda Cruz	Enviado 2 veces
Azcapotzalco/Subdirección de Promoción Ciudadana	genaro_herrera@df.gob.mx	Genaro Herrera Maya	Enviado 2 veces
Benito Juárez/Jefe Delegacional	gdelagarza@delegacionbenitojuarez.gob.mx	Germán de la Garza Estrada	Enviado 2 veces
Cuajimalpa/Coordinación de Participación Ciudadana	rvillanueva@cuajimalpa.df.gob.mx	Rene Villanueva Rodríguez	Enviado 2 veces
Cuauhtémoc/Jefe Delegacional	isoria@df.gob.mx	José Luís Muñoz Soria	Contestó
Gustavo A. Madero/Jefe Delegacional	delegado@gamadero.gob.mx	Francisco Chíguil Figueroa	Devuelto
Iztapalapa/Jefe Delegacional	hmartinez@iztapalapa.gob.mx	Horacio Martínez Meza	Enviado 2 veces
Magdalena Contreras/Jefe Delegacional	hectorguijosa@mcontreras.gob.mx	Héctor Guijosa Mora	Enviado 2 veces
Miguel Hidalgo/Coordinación de Participación Ciudadana	jlegaspi@miguelhidalgo.gob.mx	José Luís Legaspi Balderas	Enviado 2 veces
Milpa Alta / Jefe Delegacional	delegado@milpaalta.gob.mx	José Luís Cabrera Padilla	Devuelto
Tláhuac/Jefe Delegacional	delegado@tlahuac.gob.mx	Gilberto Ensástiga Santiago	Devuelto
Tlalpan/Jefe Delegacional	delegado@tlalpan.gob.mx	Guillermo Sánchez Torres	Contestó
Venustiano Carranza/Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana	apina@vcarranza.df.gob.mx	Alejandro Rafael Piña Medina	Enviado 2 veces
Xochimilco/Coordinación de Comunicación Social	donajireyes@hotmail.com	Donaji Olivera Reyes	Contestó
Coyoacán/Jefe Delegacional	delegado@coyoacan.gob.mx	Antonio Heberto Castillo Juárez	Devuelto

5. Cuestionario enviado a las asociaciones civiles del DF.

I. Datos generales:

A) Nombre de la asociación:

B) El número de personas afiliadas oscila entre:

2 y 19	20 y 49	50 y 99	Más de 100

C) Años de funcionamiento:

Menos de 5 años	Entre 5 y 9	Entre 10 y 20	Más de 20 años

D) Edad promedio de las personas afiliadas:

	Menores de 30	Entre 30 y 44	Entre 45 y 60	Mayores de 60
Porcentaje				

E) Nivel educativo de las personas afiliadas:

	Primaria	Secundaria	Bachillerato	Profesional
Porcentaje				

F) Composición de la asociación por género:

	Masculino	Femenino
Porcentaje		

G) Método de selección de los cargos directivos.

	Auto propuesta	Elección	Designación	Sorteo	Otro (especificar)
Porcentaje					

H) ¿En qué tipo situaría a la asociación?:

Trabajadores ()	Educativas ()	Profesionistas ()	Culturales / Deportivas ()
Asistenciales / Salud ()	Vecinos ()	Consumidores / Servicios ()	Otra:

I) Procedimientos para la toma de decisiones en el interior de la asociación:

	Consenso	Votación	Acuerdo de la directiva	Otro (especificar)
Porcentaje				

J) Fuentes de financiamiento:

	Público	Privado / patrocinios	Cuotas afiliados	Autogenerados
Porcentaje				

II. Relaciones con la autoridad

A) Al margen del derecho al voto, el nivel de participación ciudadana en la delegación política donde residen es:

1. Nula	2. Poca	3. Regular	4. Mucha	5. No saben

B) De los instrumentos institucionales para la participación ciudadana previstos en la Ley respectiva, ¿cuáles utiliza la asociación para influir en las decisiones de la autoridad delegacional? (En cada instrumento elegir opción):

	1. Nunca lo usan	2. Alguna vez	3. Regularmente	4. Desconocen el instrumento
Plebiscito				
Referéndum				
Iniciativa popular				
Consulta ciudadana				
Colaboración ciudadana				
Rendición de cuentas				
Difusión pública				
Contralorías ciudadanas				
Audiencia pública				
Recorridos del Jefe delegacional				
Asamblea ciudadana				

C) ¿Recurre la asociación a otros mecanismos para incidir en la toma de decisiones de los funcionarios delegacionales? Sí ____ No ____

D) En caso afirmativo, ¿a cuáles recurren? (En cada instrumento elegir opción):

	1. Alguna vez	2. Regularmente
Protesta: (manifestación, plantón, marcha...)		
Quejas a través de los medios informativos		
Contacto personal con algún funcionario		
Intermediación de algún partido político		
Presión conjunta entre varias asociaciones		
Apoyo de los diputados de su distrito		
Otro (especificar y valorar)		

--	--	--

E) Para hacer llegar sus demandas y propuestas a la autoridad delegacional, ¿en qué porcentajes utiliza cada uno de los medios referidos?

	1. Instrumentos institucionales	2. Otros mecanismos	3. Ninguno
Porcentaje			

F) En cuanto a la satisfacción de sus demandas e intereses colectivos, ¿cómo califican el impacto de sus acciones frente a la autoridad delegacional?

1. En nada influyen	2. Se logra algún impacto	3. Determinan la decisión

III. Relaciones horizontales

A) ¿Cómo evalúan a los Comités Vecinales en cuanto a su carácter representativo de la comunidad local?

1. Carentes de representación	2. Medianamente representativos	3. Muy representativos	4. No los conocen

B) ¿Cómo evalúan a los Comités Vecinales en lo referente a su utilidad para la gestión de las demandas ciudadanas ante la autoridad delegacional?

1. Inútiles	2. Alguna utilidad	3. Decisivos	4. No saben

C) ¿Qué opinión les merece que a la fecha no se hayan sustituido los Comités Vecinales por los Comités Ciudadanos, como se establece en la Ley de Participación Ciudadana del DF?

1. Irrelevante	2. Importante	3. Inaplazable	4. Lo desconocen

D) ¿Mantiene la asociación algún contacto con partidos políticos?

1. Nunca	2. Algunas veces	3. Casi siempre	4. Permanentemente
----------	------------------	-----------------	--------------------

--	--	--	--

E) ¿Mantiene la asociación algún contacto con otras asociaciones civiles?

1. Nunca	2. Algunas veces	3. Casi siempre	4. Permanentemente

F) ¿Mantienen los diputados federales y locales de su distrito contacto con la asociación?

1. Nunca	2. Algunas veces	3. Casi siempre	4. Permanentemente

IV. Prospectiva

A) En cuanto a los posibles obstáculos para el desarrollo de la participación ciudadana en la demarcación, ¿consideran que influyen los factores siguientes?:

	Sí	No
Falta de información sobre la acción de gobierno		
Desconocimiento de los instrumentos para participar		
Limitado impacto de la participación en las decisiones de la autoridad		
Falta de tiempo y recursos de los ciudadanos		
Injerencia de los partidos políticos en el asociacionismo		
Desvinculación entre los diputados y los ciudadanos		
Falta de experiencia de los ciudadanos en la participación		
Desinterés de la autoridad en la participación ciudadana		
Distribución inequitativa de los recursos y apoyos institucionales		
Falta de representatividad de las asociaciones civiles		
Otros (especificar y evaluar)		

B) Entre los posibles beneficios del desarrollo de la participación ciudadana, ¿cuáles de los siguientes consideran importantes?:

	Sí	No
Constituye un contrapeso a la autoridad frente a su poder de decisión		

Obliga a la autoridad a justificar públicamente sus decisiones		
Es una vía para la rendición de cuentas de la autoridad		
Confiere legitimidad a la autoridad		
Incrementa la calidad de las decisiones		
Permite plantear un mayor número de demandas y propuestas a los ciudadanos		
Evita la exacerbación de los conflictos		
Posibilita la interacción entre representantes y ciudadanos		
Mejora la convivencia entre la comunidad		
Otros (especificar y evaluar)		

C) A mediano plazo, ¿cuál consideran que podría ser el futuro de la participación ciudadana en la delegación política donde residen?

	Improbable	Factible
Permitirá exigir justificaciones públicas a los funcionarios y a los representantes políticos		
Contribuirá a la solución de las demandas de la comunidad		
Contribuirá a la consolidación de la democracia electoral		
Constituirá un obstáculo para la atención de los problemas de la comunidad		
Será imprescindible para el desarrollo de una mejor conducta cívica		
Será objeto de manipulación por parte de los partidos políticos		
Requerirá de la presencia de liderazgos representativos		
Carecerá de sentido social		
Será determinante para la rendición de cuentas y la evaluación de la autoridad		
Será implementada con fines electorales		
Otro (especificar y evaluar)		

D) ¿Desean agregar algo sobre el movimiento asociativo y la participación ciudadana en general?

6. Cuestionario enviado a las autoridades delegacionales del DF

A. Panorama general

Nombre del área de gobierno y del responsable institucional:

1. ¿Con qué frecuencia el área delegacional mantiene contacto con grupos o asociaciones civiles? (por teléfono, por escrito, personalmente, en reuniones):

Diario	2-3 veces por semana	Una vez cada quincena	Una vez al mes	Esporádica

2. Desde el inicio de la presente administración a la fecha, ¿cómo considera que ha evolucionado la interacción entre el área de gobierno y los ciudadanos?

Ha incrementado	Permanece igual	Ha disminuido	No se ha evaluado

3. Regularmente, ¿en qué momento se ha verificado la interacción del área de gobierno con los ciudadanos y sus organizaciones? (optar sólo por una):

En la planeación y diseño de los programas y acciones de gobierno	
Sobre la marcha de los programas, ante algunas inconformidades o sugerencias de los ciudadanos	
En la evaluación sobre las repercusiones de la puesta en operación de programas y acciones de gobierno	
En momentos excepcionales, cuando se detectan fallas o problemas que ponen en riesgo la consecución de objetivos	

4. De acuerdo con su experiencia, el diálogo con los ciudadanos y con las asociaciones ha contribuido a (elegir respuesta en cada opción):

	En absoluto	Algunas veces	En gran medida
Conocer y diagnosticar mejor los problemas			
Garantizar la implementación de las políticas públicas			
Comunicar mejor las decisiones de gobierno			
Resolver conflictos entre la autoridad y los ciudadanos			
Estancar la atención oportuna de problemas			
Propiciar una convivencia con más participación ciudadana			

5. ¿El área de gobierno a su cargo evalúa el impacto de los mecanismos implementados en la delegación para la participación ciudadana?

Sí	No	En alguna ocasión

6. ¿Considera usted que existe alguna vinculación entre la implementación de mecanismos para la participación ciudadana y los resultados electorales?

Sí	No	En alguna medida

7. ¿Tiene alguna vinculación la política de participación ciudadana implementada en la demarcación, con el plan de gobierno que presentaron durante su campaña por la jefatura delegacional?

Sí	No	En alguna medida

B. Características de la red de asociaciones en la demarcación

1. En general, ¿cómo describiría a las asociaciones civiles con las que el área de gobierno ha interactuado? (optar en cada párrafo por una descripción):

Existen pocos grupos		Existe diversidad de grupos	
Son organizaciones estables, que interactúan regularmente con la autoridad y persiguen objetivos claramente definidos		Son organizaciones inestables, con presencia fluctuante en la dinámica de diálogo con la autoridad	
Buscan el diálogo por los cauces institucionales		Comúnmente optan por vías al margen de las institucionales	
Atienden las convocatorias de la autoridad para dialogar		Toman la iniciativa de diálogo con la autoridad	
Pueden ser identificadas con determinada ideología de partido		Suelen ser autónomas de los partidos políticos	
Tienen experiencia en el diálogo con la autoridad		Carecen de cultura participativa	
Conocen los temas que plantean a la autoridad		Suelen desconocer los temas sobre los que demandan dialogar	
Muestran disposición a alcanzar acuerdos		Suelen asumir posiciones intransigentes	
Se perfilan hacia la obtención de beneficios personales o grupales		En general muestran interés por alcanzar un beneficio colectivo	

Son representativas de determinado sector o grupo social		Carecen de representatividad efectiva en su comunidad	
--	--	---	--

2. ¿Destacaría algún otro rasgo que las identifique?

R=

3. De los instrumentos para la participación ciudadana previstos en la Ley respectiva, ¿qué mecanismos suelen ser los más utilizados por las asociaciones para intentar influir en las decisiones de la autoridad?: (señalar una respuesta en cada instrumento):

	Nunca lo usan	Alguna vez	Regularmente
Plebiscito			
Referéndum			
Iniciativa popular			
Consulta ciudadana			
Colaboración ciudadana			
Rendición de cuentas			
Difusión pública			
Contralorías ciudadanas			
Audiencia pública			
Recorridos del Jefe delegacional			
Asamblea ciudadana			

4. En caso de que las asociaciones recurran a otros mecanismos para intentar influir en las decisiones de la autoridad, ¿qué consideración le merece la adopción de los medios siguientes? (optar en cada medio):

	Apropiado	No apropiado
Protesta: (manifestación, plantón, marcha...)		
Quejas a través de los medios informativos		
Contacto personal con algún funcionario		
Intermediación de algún partido político		
Presión conjunta entre varias asociaciones		
Apoyo de los diputados distritales		

C. Perspectivas

1. Para usted, la participación ciudadana al margen del derecho al voto, debe ser considerada como (optar en cada variable):

	Sí	No
Un compromiso de brindar mayor información a los ciudadanos sobre la acción de gobierno		

Un compromiso de consultar a los ciudadanos sobre los planes y acciones de gobierno		
Una oportunidad para conocer las opiniones de los ciudadanos y deliberar sobre lo más conveniente para la comunidad		
Un compromiso de incorporar las opiniones de los ciudadanos en las decisiones de gobierno		
Un instrumento que contribuye a incrementar la calidad de las decisiones		
Un mecanismo para rendir cuentas a la ciudadanía sobre el trabajo realizado		
Un medio para incrementar la legitimidad de la autoridad		

2. Para el actual gobierno delegacional las siguientes acciones en materia de participación ciudadana son (optar en cada variable):

	Necesarias	No necesarias
Brindar mayor información a los ciudadanos acerca de los instrumentos previstos en la Ley		
Adoptar nuevas disposiciones normativas que faciliten la implementación de los mecanismos		
Establecer un carácter vinculante respecto de los acuerdos alcanzados tras un proceso de deliberación		
Fomentar y apoyar al movimiento asociativo		
Destinar mayores recursos técnicos y personal a la política de participación ciudadana		

3. De los factores siguientes, ¿marque cuáles considera que pueden constituir un obstáculo para la autoridad al momento de implementar un mecanismo para la participación ciudadana?:

Falta de interés de los ciudadanos	
Falta de representatividad de las asociaciones	
Presencia de intereses partidistas entre los participantes	
Limitaciones de tiempo y recursos económicos de los ciudadanos	
Limitación en atribuciones y recursos para poder asumir los compromisos emanados de las deliberaciones	
Desconocimiento de los ciudadanos sobre los medios para participar	
Pérdida de autonomía al momento de decidir sobre los programas y las políticas de gobierno	
Presencia de intereses diversos entre los ciudadanos	
Recelo de los representantes electos hacia la participación	

4. Tiene usted algún comentario que desee agregar respecto del futuro de la participación ciudadana en su delegación política y en el DF en general.

R=

7. Cuestionario base para las entrevistas con representantes sociales y políticos a nivel local en España.

I. Datos de la agrupación.

Años de funcionamiento; número de socios y tipo de agrupación; financiación; organización interna.

II. Relación con otras agrupaciones

Tipo de colaboración; frecuencia; redes asociativas; estrategias conjuntas.

III: Relación con el Ayuntamiento

Tipo de comunicación; frecuencia; influencia de los mecanismos para la participación.

IV. Evolución

Cambios desde la transición; perspectivas institucionales.

8. Cuestionario base para las entrevistas con las autoridades locales españolas.

- 1) Desde cuando se han implementado mecanismos de participación ciudadana.
- 2) Por qué decide el Ayuntamiento implementar mecanismos para la participación ciudadana.
- 3) Existe una demanda ciudadana sobre el particular.
- 4) Existe algún compromiso generado desde el Partido para implementar mecanismos para la participación ciudadana.
- 5) Quiénes participan más y de forma sistemática.
- 6) Qué seguimiento se hace de cada mecanismo.

- 7) De qué manera el Ayuntamiento espera que se refleje el impacto de los procesos de participación ciudadana.
- 8) A través de que medios se evalúa el resultado de los procesos de participación ciudadana.
- 9) Qué compromisos institucionales adquiere el Ayuntamiento frente a los participantes y ante la ciudadanía en general.
- 10) Considera que existe alguna relación entre la implementación de mecanismos para la participación ciudadana y el mayor o menor abstencionismo electoral.
- 11) Cómo evalúa el Ayuntamiento el impacto político electoral de la implementación de mecanismos para la participación ciudadana.
- 12) El Partido hace alguna evaluación de la implementación de los mecanismos.
- 13) Considera que tienen algún impacto la implementación de estos mecanismos en la calidad de la representación política.